

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj)**

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

आधुनिक राजनीतिक संविधान

[MODERN POLITICAL CONSTITUTIONS]

उनके इतिहास एवं वर्तमान रूप के तुलनात्मक अध्ययन की भूमिका

लेखक

, सी० एफ० स्ट्रॉंग, ओ बी. ई., एम ए पी-एच. डी



गयाप्रसाद एण्ड सन्स, आगरा

हिन्दी में . द्वितीय बार 1969

Translation of C F Strong

MODERN POLITICAL CONSTITUTIONS

© Sidwick & Jackson Ltd , London

अनुवादक

बी० के० पाडे, बी ए , एल एस बी

अनुवाद-संशोधक

डॉ० स० न० मेहता, एम ए , पी-एच डी

अध्यक्ष, इतिहास एवं राज्य विज्ञान विभाग, बलवंत रामपूत कॉलेज, आगरा



बी एनकेशनल प्रेस, आगरा-3 से मुद्रित एवं
गयाप्रसाद एण्ड सन्स, बाकें बिलास, आगरा से प्रकाशित ।

प्रस्तावना

यह पुस्तक ऐतिहासिक अध्ययन की विशिष्ट शाखा के रूप में साविधानिक राजनीति का अध्ययन प्रारम्भ करने वाले व्यक्तियों की आवश्यकता, अर्थात् एक उपयुक्त प्रारम्भिक पाठ्य पुस्तक की आवश्यकता की पूर्ति करने के निमित्त लिखी गयी थी। राज्य विज्ञान के प्रारम्भिक अध्ययन की कठिनाइयाँ का अनावश्यक घबराहट के बिना सामना करने में विद्यार्थियों को सहायना करना अनेक वर्षों से मेरा मुख्य कार्य रहा है। उनके माथ मुझे जो अनुभव हुआ है उसका आशिक परिणाम इस पुस्तक के रूप में प्रकट हुआ है और यदि मैं इस पुस्तक को किसी को समर्पित कहूँगा तो वे मेरे विद्यार्थी ही होंगे जिन्होंने कक्षाओं में मेरे भाषणा के प्रति अपनी अनवरत साधना से इस कठिन किन्तु आकर्षक विषय को तैयार और प्रस्तुत करने के भारी परिश्रम को हलका कर दिया।

राज्य विज्ञान एक साविधानिक इतिहास के पूर्वकालीन महान् दिग्गजों—सर्वथी डायसी, मेटलैण्ड, मित्रवित्र, चावेल, ब्राड्स आदि—के प्रति तो मैं आभारी हूँ ही और जा महानुभाव उनकी श्रेष्ठ कृतियों से परिचित है वे इस बात को भती भाँति समझ सकते हैं। किन्तु मेरी यह पुस्तक उपर्युक्त ग्रन्थकारों की कृतियों का कोई सक्षिप्त संस्करण नहीं, बल्कि एक मौलिक, पठनीय तथा बोधगम्य रूप में विषय को प्रस्तुत करने का प्रयत्न है, जैसा कि प्रत्येक ग्रन्थकार कर सकता है। इस पुस्तक की रचना केवल इसी दृष्टि से नहीं की गई है कि यह शिक्षकों से पढ़ने वाले छात्रों को ही लाभ पहुँचा सके, बल्कि इस दृष्टि से भी कि यह अन्य विद्यार्थियों और सामान्य पाठकों के लिए भी लाभकारी हो सके। मुझे आशा है कि प्रत्येक अध्याय के अन्त में दी गयी विशिष्ट एवं अधिक अध्ययन के लिए पुस्तकों की सूचियाँ और निबन्धों के विषय और भी अधिक अनुसंधान एवं चिन्तन को प्रोत्साहित करेंगे।

इस पुस्तक के प्रथम प्रकाशन की तीस वर्ष से अधिक हो चुके हैं। इस काल में साविधानिक राज्यों की आन्तरिक संरचना और दूसरे राज्यों के साथ उनके सम्बन्धों को नियंत्रित करने वाले उपकरणों में अनेक परिवर्तन हो चुके हैं। इन परिवर्तनों के कारण विषय-वस्तु के पुनरीक्षण का तथा उसे अद्यतन बनाने का काम अत्यन्त कठिन हो गया है। यह ऐसा कार्य है जिसे बारम्बार करना आवश्यक है। इस कठिन कार्य को पूरा करने की धात तो दूर, मैं उसकी कल्पना भी शायद ही

करता यदि मुझे यह ज्ञान न हुआ होता कि विगत काल में यह पुस्तक अपने मूल रूप में अनेक व्यक्तियों को उपयोगी सिद्ध हुई है और भविष्य में भी यह अपने नये रूप में अन्य व्यक्तियों के लिए उसी प्रकार लाभप्रद होगी। इस पुस्तक के छठे और सानवें संस्करण की तैयारी करने में पुस्तक का बहुत सा अंश दुबारा लिखा है और उसमें ऐसी बहुत सी नई सामग्री का भी समावेश किया है जिसका सम्बन्ध उन व्यापक सांविधानिक आन्दोलनों से है जो द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद से जोर पकड़ रहे हैं। विशेष अध्ययन के लिए दी हुई पुस्तकों की सूचियों में से मैंने बहुत सी निकाल दी हैं और पिछले वर्षों में प्रकाशित पुस्तकों में से कुछ नई पुस्तकों के नाम जाड़ दिये हैं।

इस पुस्तक की सम्पादिका और कर्मियों की जिम्मेदारी तो पूरी मुझ पर है, किन्तु मैं अपने उन मित्रों और सहयोगियों को धन्यवाद दिये बिना नहीं रह सकता, जिन्होंने इसके विभिन्न संस्करणों की तैयारी में मुझे सहायता दी। स्वर्गीय प्रोफेसर एफ सी जे हर्नशा, स्वर्गीय श्री फिलिप गदाला, और स्वर्गीय प्रोफेसर एच जे लास्की का, जिन्होंने इस पुस्तक की रचना के प्रारम्भ में अपने अनुपम ज्ञान और अनुभव से स्वेच्छापूर्वक मेरी सहायता की, प्रोफेसर हरमेन फाइनर का, जिन्होंने द्वितीय संस्करण की भूमिका को पढ़ा और उनकी आलोचना की, पश्चिमी आस्ट्रेलिया के विश्वविद्यालय के विधि विभाग के अध्यक्ष प्रोफेसर एफ आर बीसले का, जिन्होंने आस्ट्रेलिया के संविधान के प्रवर्तन पर मेरा पद्य-प्रदर्शन किया, श्री जे हेम्पडन जेकमन का, जिन्होंने फिनलैंड से सम्बन्धित कई बातों पर मुझे सही जानकारी दी, न्यूयॉर्क यूनिवर्सिटी हार्ड स्कूल में तुलनात्मक विधि के प्राध्यापक श्री जॉन जी लेक्मा का, जिन्होंने अनेक संविधानों के मूल पाठ पर विस्तृत टिप्पणियाँ मुझे भेजी, यूनाइटेड स्टेट्स इन्फॉर्मेशन सर्विस के अधिकारियों, ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल के देशों के उच्चायुक्तों, तन्दन स्थित अनेक विदेशी दूतावासों के सांस्कृतिक सहचारियों (Attaches) जिन्होंने मुझे बहुत सी ऐसी दस्तावेजी सामग्री दी जो अन्यथा कठिनाई से ही प्राप्त होती, टॉन्टनेय स्थित पब्लिक लाइब्रेरियों के डाइरेक्टर श्री ए डब्ल्यू मेक्वेलेन के निगटन के मुख्य लाइब्रेरियन श्री एस सी हॉलिडे तथा उनके सहयोगियों का, जिन्होंने पुस्तकें देकर उदारतापूर्वक मेरी सहायता की, अपने प्रकाशकों का, जिन्होंने सदैव सौजन्यता प्रकट की और मुझे प्रोत्साहन दिया और अन्त में अपनी धर्मपत्नी का, जो कि मेरी दीव्रतम और अत्यन्त उपयोगी आलोचिका रही है, मैं विशेष रूप से आभारी हूँ।

विषय-सूची

प्रथम खण्ड

ऐतिहासिक उपायम

अध्याय 1

राजनैतिक सविधानवाद का अर्थ

1

विषय-प्रवेश (1)—समाज (2)—राज्य (3)—विधि और
रुढ़ि (4)—प्रभुत्व (5)—शासन (6)—विधानमण्डल (7)
—कार्यपालिका (7)—न्यायपालिका (8)—सविधान (9)
—राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक राज्य (10)

अध्याय 2

सविधानी राज्य की उत्पत्ति और उसका विकास

13

विषय-प्रवेश (13)—ग्रीक सविधानवाद (14)—रोमन
सविधान (16)—मध्यकाल में सविधानवाद (21)—पुनर्जागरण
कालीन राज्य (25)—इंग्लैण्ड में सविधानवाद (27)—अम-
रीकी और फ्रांसीसी क्रांतियों का सविधानिक प्रभाव (32)—
राष्ट्रवाद और उदारवादी सुधार (37)—उन्नीसवीं शताब्दी के
उत्तरार्ध में राष्ट्रीय सविधानवाद (40)—सविधानवाद और
प्रथम विश्वयुद्ध (42)—युद्धों के अन्तर्काल में सविधानी शासन के
विरुद्ध प्रतिक्रिया (45)—द्वितीय विश्वयुद्ध के परिणाम (49)
—सारांश (52)

द्वितीय खण्ड

तुलनात्मक सविधानी राजनीति

अध्याय 3

सविधानों का वर्गीकरण

57

अरस्तू तथा अन्य विद्वानों द्वारा किया गया अप्रचलित वर्गीकरण
(57)—आधुनिक वर्गीकरण के आधार (60)—राज्य का स्वरूप,

जिसे सविधान लागू हुना है (61)—स्वयं सविधान का स्वरूप (क) अलिखित अथवा लिखित—एक मिथ्या भेद (64)—(ख) नम्य अथवा अनम्य (65)—विधानमंडन का स्वरूप (67)—(क) निर्वाचन प्रणाली—(1) मनाधिकार के प्रकार (68)—(2) निर्वाचन क्षेत्र के प्रकार (69) (ख)—द्वितीय सदन के प्रकार (70)—(ग) प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण (70)—कार्यपालिका का स्वरूप—(समन्वीय अथवा असमन्वीय) (71)—न्यायपालिका का स्वरूप—(विधि का शासन अथवा प्रशासनिक विधि) (74)—सारांश (75)

अध्याय 4

एकात्मक राज्य

77

आन्तरिक तथा बाह्य प्रभुत्व (77)—राज्य के समाकलन की प्रक्रिया (79)—एकात्मक राज्य की सारभूत विशेषता (81)—एकात्मक राज्य के रूप में—यूनाइटेड किंगडम का विकास (83)—न्यूजीलैंड का एकात्मक राज्य (89)—आयर (90)—दक्षिणी अफ्रीका (92)—ग्राम का एकात्मक राज्य (94)—इटली का राज्य तथा गणतन्त्र (96)

अध्याय 5

सघराज्य

100

सघराज्य का सारभूत लक्षण (100)—सघीय रूप के भेद (102)—अमरीका के संयुक्त-राज्य की सघ प्रणाली (105)—स्विट्जरलैंड का कॅन्फेडरेशन (111)—आस्ट्रेलिया की कॅमनवेल्थ (114)—कनाडा की डॉमिनियन का स्पन्दित सघवाद (118)—जर्मन सघवाद (121)—सोवियत रूस और युगो-स्लाविया में सघवाद (126)—नैटिन-अमरीका में सघीय राज्य (129)

अध्याय 6

नम्य सविधान

132

साधारण विवेचन (132)—विधि का स्वरूप (135)—नम्य सविधान का साम्प्रतिक स्वरूप (137)—ग्रेट ब्रिटेन के नम्य सविधान का विकास (140)—व्यवहार में ब्रिटिश सविधान (143)—न्यूजीलैंड का नमनीय सविधान (146)

साविधानिक विधि-निर्माण के लिए विशेष यत्र (149)—
फ्रांसीसी गणतन्त्र का अनन्य सविधान (152)—इटली के गणतन्त्र
का अनन्य सविधान (155)—आयर तथा दक्षिणी अफ्रीका में
साविधानिक सशोधन (157)—कनाडा और आस्ट्रेलिया में अनन्य
सविधान (159)—स्विट्जरलैण्ड के सविधान की अनन्यता (161)
—अमेरिका में संयुक्तराज्य का अनन्य सविधान (162)—जर्मन
सविधानों की अनन्यता (165)

अध्याय 8

विधान मंडल (1) मताधिकार और निर्वाचन-क्षेत्र

168

विषय-प्रवेश (168)—राजनीतिक सौजन्य का विकास
(169)—मताधिकार और तत्संबंधी अन्य प्रश्न (171)—
एकल-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र (176)—बहु-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र
(180)—सिद्धांत और व्यवहार में आनुपातिक निर्वाचन (185)
—प्रतिनिधिक प्रणाली से सम्बन्धित समस्याएँ (188)

अध्याय 9

विधान मंडल : द्वितीय सदन

191

द्विसदनीय सविधानवाद सम्बन्धी सामान्य विचार (191)
—हाउस ऑफ लॉर्ड्स पूर्वकालीन और वर्तमान (193)—कनाडा
का नाम निर्देशित द्वितीय सदन (200)—अशत निर्वाचित उच्च-
सदन (क) दक्षिणी अफ्रीका में सिनेट (201)—(ख) आयर की
सिनेट, (203)—(ग) स्पेन की पुरानी सिनेट (205)—दो
एकात्मक राज्यों में निर्वाचित द्वितीय सदन (205)—(क) फ्रांस
(206)—(ख) इटली (208)—दो सघीय राज्यों में निर्वाचित
सिनेट (209) (क)—संयुक्त राज्य (210)—(ख) आस्ट्रेलिया
(212)—स्विट्जरलैण्ड और जर्मनी में द्वितीय सदन (213)
—(क) स्विस् कॉन्फेडरेशन (213)—(ख) जर्मन गणराज्य
(214)—सोवियत समाजवादी गणतन्त्र सघ और युगोस्लाविया के
सघीय गणराज्य की विशेष स्थितियाँ (215)—निष्कर्ष (217)

अध्याय 10

विधान मंडल (3) प्रत्यक्ष लोक नियंत्रण 218

प्रचलित प्रथा की पृष्ठभूमि (218)—वर्तमान में जनमत संग्रह (221)—उपक्रम और प्रत्याह्वान (223)—इन साधनों के पक्ष और विपक्ष में दलीलें (226)

अध्याय 11

संसदीय कार्यपालिका 229

कार्यपालिका दृष्ट और वास्तविक (229)—शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत (231)—ब्रिटेन में मंत्रिमंडलीय प्रणाली का इतिहास और उसका वर्तमान स्वरूप (233)—डॉमिनियन पद और कैबिनेट शासन (239)—फ्रेञ्च गणतंत्र में मंत्रिमंडल (242)—इटली के गणतंत्र में मंत्रिमंडलीय प्रणाली (247)—संसदीय कार्यपालिका पर दोनों विश्वयुद्धों के प्रभाव (249)

अध्याय 12

अ-संसदीय या स्थायी कार्यपालिका 254

सामान्य विचार (254)—संयुक्त राज्य में सिद्धांत का प्रयोग (256)—स्विस नॉनपेडरेशन की वित्तीय कार्यपालिका (262)—तुर्की का रोचक उदाहरण (264)—संसदीय और स्थायी कार्यपालिकाओं के तुलनात्मक लाभ (267)

अध्याय 13

न्यायपालिका 270

न्यायिक विभाग की शासन से स्वतन्त्रता (270)—न्यायपालिका और विधान मंडल (273)—विधि का शासन (277)—प्रशासनिक विधि (280)—दोनों प्रणालियों के अधीन न्यायपालिकाओं की तुलना (282)

तृतीय खण्ड

राष्ट्रीयता और अंतर्राष्ट्रीयता

कुछ अन्य विषय

अध्याय 14

उदीपमान राष्ट्रीयता 289

विषय प्रवेश (289)—मध्य-पूर्व में राष्ट्रीयता (290)—एशिया से परावर्तन (293)—(अ) ब्रिटेन और भारतवर्ष (294)

—(आ) ब्रिटेन और गलाया (304)—(इ) फ्रान्स और इण्डो-चीन (304)—(ई) नेदरलैण्ड्स और इण्डोनेशिया (305)—(उ) यूनाइटेड स्टेट्स और फिलिपीन्स (306)—अफ्रीका में औपनिवेशिक भ्रान्ति (306)—(अ) ब्रिटिश अफ्रीका में परिवर्तन (307)—(आ) फ्रान्स और अल्जीरिया (310)—(इ) बेल्जियम और कांगो (311)—केरिबियन में सघीय प्रयोग (312)—उप-निवेशवाद और न्यासित्व (313)

अध्याय 15

राज्य का आर्थिक संगठन

316

लोकतंत्र राजनीतिक एवं आर्थिक (316)—आर्थिक परिपदों और सोवियतें (319)—निगम-राज्य (322)—यूरोपीय आर्थिक मण्डल (325)

अध्याय 16

संयुक्त राष्ट्र का चार्टर

329

अन्तर्राष्ट्रीयता की योजनाएँ (329)—राष्ट्रसंघ (331)—संयुक्त राष्ट्र के अवयव (336)—(1) महासभा (339), (2) सुरक्षापरिषद (340),—(3) आर्थिक और सामाजिक परिषद (341),—(4) न्यास परिषद (342),—(5) अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय (343),—(6) सचिवालय (343)—संयुक्त राष्ट्रसंघ के कार्य (344)

अध्याय 17

संविधानवाद का भविष्य

348

निबंध के विषय

357

पाठ्य ग्रन्थ

369

अनुसंधानशिक्षा

प्रथम खण्ड

वैज्ञानिक एवं ऐतिहासिक विवेचन

राजनीतिक संविधानवाद का अर्थ

1 विषय-प्रवेश

राजनीतिक संविधानों का अध्ययन राज्य विज्ञान अथवा राज्य के विज्ञान का एक अंग है। राजनीतिक समुदायों के गठन और शासन का विज्ञान होने के नाते राज्य-विज्ञान एक विशेष दृष्टिकोण से समाज का अध्ययन है और इसी कारण अन्य सामाजिक विज्ञानों से उसका घनिष्ठ सम्बन्ध है। सामाजिक विज्ञानों को निम्नलिखित वर्गों में विभक्त किया जा सकता है

- 1 समाजशास्त्र, जो मानव-संवास के सभ्य और असभ्य सभी स्वरूपा का अध्ययन है।
- 2 अर्थशास्त्र, जो मनुष्य के भौतिक कल्याण का विज्ञान है।
- 3 नीतिशास्त्र, जिसमें यह विवेचना की जाती है कि मनुष्य का आचरण कैसा होना चाहिए और वंसा क्यों होना चाहिए।
- 4 सामाजिक मनोविज्ञान, जो सामाजिक सम्बन्धों में मानव-प्राणी के व्यवहार का विज्ञान है।

राज्य-विज्ञान इन सभी से कुछ-न-कुछ ग्रहण करता है। उसका सम्बन्ध एक विशिष्ट प्रकार के मानव संवास से है, इसलिए आंशिक रूप में समाजशास्त्र का उसमें समावेश है, राज्य के सदस्यों के भौतिक हितों से सम्बन्ध रखने के कारण आंशिक रूप में अर्थशास्त्र उसके अंतर्गत है, चूंकि राज्य के कार्यों के नैतिक आधार और प्रभाव से वह सम्बन्धित है, अतः आंशिक रूप में नीतिशास्त्र का भी उससे सम्बन्ध है, और व्यक्तियों के, चाहे वे शासक हों या शासित, मस्तिष्कों की क्रियाओं से सम्बन्ध रखने के नाते वह आंशिक रूप में मनोविज्ञान से भी संबद्ध है।

किन्तु यह सब होते हुए भी राज्य विज्ञान स्पष्टतः एक पृथक् विज्ञान है जिसकी अपनी सामग्री और अपने आधार-तथ्य हैं। ये राज्यों के इतिहास और उनके वर्तमान रूपों में मिलते हैं। राज्य वैज्ञानिक का सम्बन्ध राज्य की उत्पत्ति और विकास, उसके स्वरूप और संगठन, उसके प्रयोजन और कृत्यों से तथा राज्य के सिद्धांत और उसके सम्भाव्य रूपों से है। राजनीतिक संविधानों के विद्यार्थी का इस विषय के इन सभी पहलुओं से कुछ सीमा तक सम्बन्ध रहता है। उसकी

अभिरन्ति मुख्य रूप से उन सस्थाओं में है जिनका राज्य अपनी शांति और प्रगति के लिए निर्माण करता है और जिनके बिना राज्य अपना अस्तित्व उसी प्रकार कायम नहीं रख सकता जिस प्रकार राज्य के बिना समाज अपना अस्तित्व कायम नहीं रख सकता। अतएव, यहाँ हम अपने विषय को उन चार भागों में विभाजित कर सकते हैं जिनको हमने अभी समष्टि रूप में राज्य विज्ञान का अंग बताया है। उन्हें हम संक्षेप में ऐतिहासिक, वर्णनात्मक, प्रयोगात्मक और सैद्धांतिक कह सकते हैं।

हम कुछ आधुनिक राज्यों को लेंगे और उनकी सस्थाओं का अध्ययन करेंगे, जो समष्टि रूप में सविधान कहलाती है। अध्ययन की जिस पद्धति का हम अनुकरण करेंगे वह माध्यारणतया तुलनात्मक पद्धति कही जाती है, अर्थात् जिन सविधानों का अध्ययन करना है उनके इतिहास और वर्तमान रूप से उत्पन्न होने वाली कुछ समानताओं और विभिन्नताओं के आधार पर हम उनके वर्गीकरण का प्रयास करेंगे। किंतु ऐसा करने से पूर्व दो बातें आवश्यक हैं—जिन मुख्य शब्दों का हमको प्रयोग करना होगा उनकी परिभाषा करना और राजनीतिक सविधानवाद के सामान्य इतिहास की रूपरेखा प्रस्तुत करना।

2 समाज

राज्य के किसी भी पहलू का अध्ययन समाज की परिभाषा से प्रारम्भ होना चाहिए, क्योंकि राजनीतिक रूप से समष्टित समाज ही राज्य है। समाज को मानव प्राणियों की कोई संस्था कहकर परिभाषित किया जा सकता है। उदाहरण के रूप में यदि अंगरेजों या फ्रांसीसियों जैसे लोगों में देखा जाय तो पता चलेगा कि उनमें स्त्रियाँ एवं पुरुषों के बीच सम्बन्धों की एक विशाल व्यवस्था है, जिसके फलस्वरूप के सामाजिक दृष्टि से ऐसे समूहों में विभक्त हैं जो उनके राजनीतिक समूहों से किसी भी तरह मेल नहीं खाते। कभी-कभी, समूह राज्य से बहुत छोटा होता है और ऐसा बड़ा होता है, किंतु अक्सर वह राजनीतिक सीमा को पार कर आगे निकल जाता है, वाणिज्यिक सम्बन्धों में यह स्थिति विशेष रूप से पाई जाती है।

यह कहा जा सकता है कि सामाजिक, न कि राजनीतिक, दृष्टि से किसी भी समाज के सदस्यों के स्वार्थ की मूल इकाइयाँ तीन होती हैं। इनमें से सर्वप्रथम 'परिवार' नामक वह संस्था है जिसमें अनुपम पैदा होते हैं। दूसरी इकाई स्वार्थ का वह रूप है जिसमें भूमिगत हानि के लिए लाभ आर्थिक हित अथवा सामाजिक उपयोगिता जैसे किसी प्रबल प्रलोभन से बाध्य होने हैं, उदाहरणार्थ, श्रमिक मजदूरी या व्यावसायिक संस्था। तीसरी इकाई को ऐच्छिक संस्था कहा जा सकता है, जैसे कोई क्लब अथवा (कम-से-कम आधुनिक परिस्थितियों में) चर्च अथवा

धार्मिक समुदाय। यद्यपि यह सत्य है कि इस प्रकार की संस्थाओं में गतिमान रूप से हस्तक्षेप करने के लिए राज्य सामान्यतया अपनी शक्ति का प्रयोग नहीं करता, फिर भी वास्तविकता यह है कि सामाजिक स्वास्थ्य अथवा राजनीतिक औचित्य की दृष्टि से वह शक्ति का प्रयोग कर सकता है और अभी-वही ऐसा करने के लिए मजबूर भी हो जाता है। जहाँ एक ओर उपर्युक्त प्रकार के समुदाय राज्य के कामों को प्रभावित और निरूपित करने में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं, वहाँ दूसरी ओर यह भी सत्य है कि उनमें से बहुत से उन बातों के बिना जीवित नहीं रह सकते जिनका प्रवर्तन राज्य-रूपी साधन पर ही निर्भर है, जैसे विवाह-सम्वन्धी विधियाँ, सम्पत्तिगम्यन्धी अधिकार, सविदागम्यन्धी विधियाँ आदि।

3 राज्य

किन्तु यह सब होते हुए भी राज्य को परिवारों का समूह मात्र अथवा व्यावसायिक संगठनों का समुच्चय अथवा जिन ऐच्छित समुदायों को वह विद्यमान रहने देता है उनके विरोधी हितों को संतुलित रखने वाला मध्यस्थ मात्र ही नहीं बहा जा सकता। समुचित रूप से संगठित राजनीतिक समुदाय में राज्य समाज के लिए होता है न कि समाज राज्य के लिए, किन्तु सामाजिक दृष्टि से लोग जितने ही उन्नत क्यों न हों, फिर भी परिवारों, क्लबों, धार्मिक समुदायों, श्रमिक संघों आदि से निर्मित जिस समाज का वे निर्माण करते हैं, उस पर वह भरोसा नहीं किया जा सकता कि वह शक्ति के बिना, जो कि अंतिम निर्णायक होती है, अपने को बचाने में सक्षम रहेगा।

सभी समुदाय अपने संचालन के लिए नियम-विनियम बनाते हैं। जब समुदाय का रूप राजनीतिक होता है तब ये नियम विधि (कानून) कहलाते हैं, जिनका निर्माण करने की सत्ता राज्य का विशेषाधिकार होती है, किसी अन्य समुदाय की नहीं। इस प्रकार, प्रोफेसर मेकाइवर ने कथनानुसार "राज्य सामाजिक व्यवस्था के पोषण एवं विकास की आधारभूत संस्था है और इस प्रयोजन के निमित्त उसकी केन्द्रीय संस्था को समाज की संयुक्त शक्ति प्राप्त रहती है।" किन्तु इस परिभाषा के अन्तर्गत चलवानी या पशुचारी समाज भी आ सकता है जिसमें कुल पिता अथवा परिवार का मुखिया एकता का सूत्र होता है और वह एक तरह से शासन की शक्तियों का प्रयोग भी करता है। लेकिन ऐसे समाज के पास प्रदेश नहीं होता जो वास्तविक राजनीतिक संगठन के लिए अनिवार्य है। इस पर प्रोफेसर हैदरिंगटन ने भी बल दिया है। उसने अनुसार "राज्य वह संस्था अथवा संस्थाओं का कुल (set) है जो जीवन के कतिपय प्रारम्भिक समान प्रयोजनों एवं परिस्थितियों को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से किसी स्पष्टरूपेण निरूपित प्रादेशिक क्षेत्र के निवासियों को एक सत्ता के अधीन

संगठित करता है।" किन्तु उपर्युक्त प्रथम परिभाषा में वर्णित 'समाज की संयुक्त शक्ति' और द्वितीय परिभाषा में उल्लिखित 'एक सत्ता' का क्या अर्थ है? यह विधि (कानून) के निर्माण की शक्ति या प्राधिकार है। अब हम बुड्डो विल्सन द्वारा की गई परिभाषा पर पहुँच गए हैं जो इस प्रकार है "एक निश्चित प्रदेश में भीतर विधि के निमित्त संगठित लोग ही राज्य हैं।"

4 विधि और रूढ़ि

अतः, अन्य प्रकार के समुदायों से भिन्न राज्य का मूल तत्त्व उसके सदस्यों द्वारा विधि का पालन है। चकि, राज्य, शासक और शासितों में विभक्त, एक प्रादेशिक समाज है, अतः, हम विधि की यह परिभाषा उद्धृत कर सकते हैं कि 'विधि उन नियमों का सामान्य निष्काय है, जो किसी राजनीतिक समाज के शासकों द्वारा उस समाज के सदस्यों को सम्बाधित किए जाते हैं और जिनका साधारणतया पालन किया जाता है,' अथवा "विधि कुछ निश्चित प्रकार के कार्यों को करने का या करने से किरत रहने का आदेश है, जो किसी निश्चित व्यक्ति या व्यक्तियों के निष्काय द्वारा, निष्काय के रूप में कार्य करते हुए, दिया जाता है और जिसमें स्पष्ट या लक्षित रूप में यह घोषणा होती है कि आदेश का उल्लंघन करने वाले व्यक्तियों को दंडित किया जाएगा, यह पहले से ही मान लिया जाता है कि दंड की घोषणा करने वाले व्यक्ति या निष्काय में दंड देने की शक्ति है और उसका अभिप्राय भी ऐसा ही है।"

विधि के पीछे बल सदा से ही सामाजिक बल रहा है। किन्तु सामाजिक बल अपने-आप में केवल रूढ़ि ही है। जहाँ कहीं भी कोई समाज विद्यमान है, भले ही वह कौसी ही प्राथमिक अवस्था में हो, वहाँ सामाजिक कार्यकलाप के लिए रूढ़ियों का विकास अवश्य होगा। अनेकानेक रूढ़ियाँ बन जाती हैं और वे एक प्रकार की अलिखित संहिता का रूप धारण कर लेती हैं, जिनके अनुकूल आचरण पैतृक या धार्मिक सत्ता अथवा सम्बद्ध समुदाय के लोकमत जैसे किसी दबाव के कारण होता है। इनमें से कुछ रूढ़ियों की सार्वजनिक स्थापना के लिए इतनी व्यापक उपयोगिता होती है कि उनका सार्वजनिक रूप में पालन कराने के लिए केवल सामाजिक सत्ता या लोकमत जैसे दबाव से कहीं अधिक शक्तिशाली दबाव की आवश्यकता होती है। ऐसी अवस्था में ये रूढ़ियाँ सामाजिक न रहकर राजनीतिक—वास्तव में विधियाँ—बन जाती हैं, जिनका पालन संगठित शासन द्वारा कराया जाता है।

यह हुई विधि जो, चाहे वह किसी भी तरीके से स्थापित हो, राज्य द्वारा समुचित-रूपेण गठित न्यायालयों में प्रवर्तित की जाती है। इसके निम्न-लिखित भेद हो सकते हैं —(1) रूढ़ि—अर्थात् अलिखित विधि जो निरंतर

प्रयोग से प्रवर्तनीय हो जाती है, (2) पहले के न्यायाधीशों के लिखित निर्णय—अर्थात् वह जिसे कभी-कभी निर्णय विधि (Case-law), न्यायाधीश-निर्मित विधि अथवा लोक विधि (Common-law) कहा जाता है, (3) सविधि—अर्थात् राज्य के विधानमंडल या ससद् के अधिनियम।

5 प्रभुत्व

हमने ऊपर कहा है कि अन्य समुदायों की तुलना में राज्य का विशेष गुण विधियाँ बनाने और उनको दमन के ऐसे सब साधनों द्वारा, जिन्हें वह प्रयुक्त करना चाहे, प्रवर्तित करने की शक्ति है। यह शक्ति 'प्रभुत्व' कहलाती है। यह एक बहुत ही विवादास्पद शब्द है और इसके विषय में हमें आगे बहुत-कुछ बहना है। यहाँ पर इसे इसके दुहरे—आंतरिक और बाह्य—पहलू में परिभाषित कर देना पर्याप्त होगा। आन्तरिक दृष्टि से प्रभुत्व का तात्पर्य राज्य में एक व्यक्ति या व्यक्तियों के निकाय की, उसके क्षेत्राधिकार के अन्दर व्यक्तियों या व्यक्तियों के समुदायों पर सर्वोच्चता है। बाह्य रूप से प्रभुत्व का अर्थ है अन्य सब राज्यों के सम्बन्ध में एक राज्य की पूर्ण स्वतंत्रता। व्युत्पत्ति की दृष्टि से 'प्रभुत्व' शब्द का अर्थ केवल प्रधानता है, किन्तु राज्य के सम्बन्ध में प्रयुक्त करने पर इसका अर्थ एक विशिष्ट प्रकार की प्रधानता होता है अर्थात् ऐसी प्रधानता जिसमें विधि-प्रचालन अर्थात् विधि-निर्माण की शक्ति उपलब्ध है। किसी भी राज्य में प्रभुत्व-शक्ति वहाँ स्थित है, इस बात का पता लगाने के लिए यह आवश्यक है कि जिन तीन रूपों में इस शब्द का प्रयोग होता है उनमें विभेद कर लिया जाय। इसका तात्पर्य हो सकता है—(1) राज्य का नामधारी प्रमुख; जैसे यूनाइटेड किंगडम में महारानी, (2) वैध प्रभु—अर्थात् वह व्यक्ति या वे व्यक्ति जो देश की विधि के अनुसार विधि-निर्माण-कार्य करते हैं और शासन का संचालन करते हैं, जैसे यूनाइटेड किंगडम में ससद् सहित महारानी, (3) राजनीतिक या सविधानी प्रभु—अर्थात् व्यक्तियों का वह निकाय जिसमें शक्ति अन्ततः निवास करती है; जिसे कभी-कभी 'सामूहिक प्रभु' कहा जाता है और जिसका निवास आधुनिक सविधानी राज्य में निर्वाचक-मंडल अथवा मतदात्री जनता में होता है। अभी हमारा सम्बन्ध प्रभुत्व के इन पहलुओं में से केवल दूसरे पहलू से है, यद्यपि तीसरे पहलू का कार्य, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, आधुनिक राज्य में अत्यधिक महत्वपूर्ण होता है।

जेम्स ब्राइट ने एक अंगरेज के विषय में लिखते हुए किसी भी राज्य में प्रभु का पता लगाने की प्रक्रिया का एक उत्तम उदाहरण दिया है। उसने लिखा है: "एक नगरपालिका में किसी गृहस्वामी से 'सडव-कर' की माँग की जाती है। वह उसका कारण पूछता है। उसका ध्यान 'कर' आरोपित करने वाली नगर-परिषद्

के प्रस्ताव की ओर आवर्पित किया जाता है। इससे पश्चात् वह पूछता है कि परिषद् को कर लगाने का क्या अधिकार है? उत्तर में ससद् के उस अधिनियम का उल्लेख किया जाता है जिससे परिषद् को उम्मीद शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। यदि वह गृहस्वामी अपनी जिज्ञासा को और आगे बढ़ाना चाहता है और पूछता है कि इन शक्तियों को प्रदान करने का ससद् को क्या अधिकार है, तो बर-सम्राह्व यही उत्तर दे सकता है कि यह बान सर्वविदित है कि इंग्लैंड में ससद् विधि बनाती है और विधि के अनुसार कोई भी अन्य सत्ता ससद् की इच्छा की अभिव्यक्ति का अतिश्रमण या उसमें किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं कर सकती। सभी अन्य सत्ताओं से ससद् सर्वोच्च है, अथवा, दूसरे शब्दों में, ससद् ही प्रभु है।"

बाद में हम देखेंगे कि प्रभुत्व का पता लगाना इतना आसान नहीं है जितना कि उपर्युक्त उदाहरण में दिखाई देता है। किन्तु यदि हम यह याद रखें कि राज्य में व्यक्तियों के जिस निवाय के आदेशों का अभ्यस्त रूप से पालन किया जाता है—और इसमें राज्य के सशस्त्र बल का नियंत्रण भी उपलब्ध है—वह निवाय ही प्रभुसत्ता है, तो हमें अगली परिभाषा की ओर अग्रसर होने में किसी कमी का अनुभव नहीं होगा।

6. शासन

विधियाँ का निर्माण करने और उन्हें प्रवर्तित करने के लिए राज्य के पास एक सर्वोच्च सत्ता होनी चाहिए। यह सत्ता 'शासन' कहलाती है। शासन राज्य का पक्ष है, उसके बिना राज्य का अस्तित्व नहीं रह सकता, क्योंकि "शासन, अन्तिम विधेयपत्र में, सगठित बल है।" अतएव शासन "वह सरथा है जिसमें... प्रभुसत्ता के प्रयोग का अधिकार निहित है।" जब हम, उदाहरणार्थ ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल को शासन कहते हैं, साधारण बोलचाल की भाषा में शासन का जो अर्थ हम ग्रहण करते हैं, व्यापक दृष्टि से शासन का अर्थ उससे बहुत बड़ा है। व्यापक अर्थ में शासन पर राज्य की भीतरी और बाहरी शांति एवं सुरक्षा बनाए रखने का भार रहता है। इसलिए उसके पास सबसे पहले सैनिक शक्ति अर्थात् सशस्त्र बल का नियंत्रण, दूसरे, विधान-शक्ति, अर्थात् विधि-निर्माण के साधन, तीसरे, वित्तीय शक्ति अर्थात् राज्य की रक्षा करने के और उस विधि को, जिसका वह राज्य की ओर से निर्माण करता है, प्रवर्तित करने के व्यय को पूरा करने के हेतु जनता से पर्याप्त धन वसूल करने की सामर्थ्य होनी चाहिए। संक्षेप में, उसके पास विधान शक्ति, कार्यकारी शक्तियाँ तथा न्यायिक शक्ति होनी चाहिए। इन्हें हम शासन के तीन विभाग कह सकते हैं।

7 विधानमंडल

शासन के जिन तीन विभागों का अभी हमें वर्णन किया है व सब आधुनिक राज्य में प्रभुत्व शक्ति के प्रयोग में भाग लेते हैं। उनका एक-दूसरे से सदा ही घनिष्ठ संबंध रहता है, किन्हीं राज्यों में अधिक और किन्हीं में कम, किन्तु फिर भी वे सभी राज्यों में पृथक् होते हैं। विधानमंडल शासन का वह विभाग है, जिसका संबंध विधि के निर्माण से है जहाँ तक कि विधि के लिए सार्वधिक बल आवश्यक है। तब की दृष्टि से, विधि को नियमित करने में पहले उसका निर्माण होता है। अतः, प्रथम दृष्टि में विधानमंडल कार्यपालिका से, जो विधि को कार्यान्वित करती है अथवा न्यायपालिका में जो उसका उल्लंघन करने वाला को दण्ड देती है, वही अधिक महत्वपूर्ण है। किन्तु सदा ही ऐसा नहीं होता, क्योंकि, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, विधानमंडल को अन्य दो विभागों पर नियंत्रण रखने की शक्तियाँ विभिन्न प्रकार की होती हैं। फिर भी हम उस अमरीकन अधिकारी से सहमत हो सकते हैं जिसने विधान-कार्य को प्रत्यक्ष स्वतंत्र शासन में एक महान् और सर्वोपरि शक्ति कहा है।

आधुनिक संविधानी राज्यों में विधान शक्ति संसद के हाथों में होती है। इसके साधारणतया दो सदन होते हैं जिनमें से एक या दोनों ही जनता द्वारा निर्वाचित किए जा सकते हैं। अतः, आधुनिक राज्य में विधानमंडल के गठन में निर्वाचन-समूह के स्वरूप का, जो हम राजनीतिक प्रभु कह चुके हैं, घनिष्ठ संबंध होता है। आधुनिक समाज दिन-प्रतिदिन अधिकाधिक जटिल होता जा रहा है और उसने फलस्वरूप विधि-निर्माता शक्ति में वह सामाजिक कल्याण के हेतु अधिकाधिक भ्रम कर रहा है। ज्यों-ज्यों यह जटिलता बढ़ती जाती है, त्यों-त्यों उसी अनुपात में विधानमंडल के कृत्यों में भी वृद्धि होती जाती है। सभी राज्यों में विधानमंडल के कार्य पर समाज का स्वरूप ही अप्रत्यक्ष रूप से यह दबाव डालता है, कुछ राज्यों में एक सजीव निर्वाचन-प्रणाली के द्वारा अधिक प्रत्यक्ष रूप में ऐसा होता है तथा कुछ राज्यों में विधि निर्माण का उपभोग करने की अपवा संसद द्वारा विधि पारित किए जाने के पश्चात् उसे अनमोदित या अनुमोदित करने की जनता की संविधानी शक्तियों द्वारा और भी अधिक प्रत्यक्ष रूप से दबाव पड़ता है। जैसा कि हम बाद में देखेंगे, आधुनिक विधानमंडलों की ये विभिन्नताएँ वर्तमान राज्यों के वर्गीकरण के लिए एक महत्वपूर्ण आधार प्रस्तुत करती हैं।

8 कार्यपालिका

‘कार्यपालिका’ शब्द का प्रयोग प्रायः बड़े अनिश्चय द्वय से किया जाता है।

कभी-कभी उसका केवल मुख्य मंत्री अथवा प्रमुख (उदाहरणार्थ, संयुक्तराज्य के राष्ट्रपति) से तात्पर्य होता है, कभी-कभी सैनिक और अ-सैनिक सभी प्रकार के लोक सेवा को उसके अन्तर्गत शामिल कर लिया जाता है, जिस अर्थ को प्रकट करने के लिए 'प्रशासन' शब्द अधिक उपयुक्त है। यहाँ 'कार्यपालिका' शब्द से हमारा तात्पर्य शासन के प्रमुख और उसके मंत्रियों से है, जिन्हें साधारणतया 'मन्त्रिमण्डल' कहा जाता है। दूसरे शब्दों में, कार्यपालिका से हमारा तात्पर्य राज्य में उस निकाय से है जिसे सविधान विधानमण्डल की स्वीकृति प्राप्त विधि की कार्यान्वित करने की सत्ता प्रदान करता है। यद्यपि प्राविधिक दृष्टि से यह सच है कि नीति का उच्च क्रमण विधानमण्डल करता है, किन्तु व्यावहारिक रूप में आजकल हाता यह है कि पहले उसके अधिकांश का निरूपण कार्यपालिकावर्ती है और तब उसे विधानमण्डल के अनुमोदन के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत करती है।

जिसी भी राज्य के लिए ऐसा निकाय अनिवार्य है किन्तु आधुनिक राज्य के संबंध में यह बात विशेष रूप से लागू होती है, क्योंकि वह एक विशाल राष्ट्रीय समुदाय हाता है और इसीलिए यह आवश्यक है कि उसके मुख्य मंत्रियों के पास व्यापक शक्तियाँ हों। विधानमण्डल और कार्यपालिका के गठन में बड़ा अंतर सख्या का है। विधानमण्डल एक बड़ा निकाय है और कार्यपालिका (जिस अर्थ में हम यहाँ उसका प्रयोग कर रहे हैं) छोटा। ऐसा होना आवश्यक भी है क्योंकि विधानमण्डल विचार-विमर्श करने वाली सभा है जिसका कार्य सार्वजनिक विषयों पर वाद विवाद करता है, और कार्यपालिका विभागों के सचिवीय प्रधानों का निकाय है जिसका कार्य तत्परता और दृढ़ता के साथ काम करना है। कही-कही, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, कार्यपालिका पर विधानमण्डल का नियंत्रण होता है, अन्यथा वह उससे पृथक् हाती है और यह अंतर हमारे वर्गीकरण का एक मुख्य आधार है।

9 न्यायपालिका

न्यायपालिका शासन का वह विभाग है जिसका सम्बन्ध विधि का उल्लंघन करने वाला का दण्डित करने से है, विधि विधानमण्डल द्वारा पारित सविधियों के रूप में हा सकती है अथवा वह विधानमण्डल की इच्छा से विद्यमान हा सकती है। जैसा एक अधिकारी न कहा है, न्यायपालिका का कर्तव्य "वैयक्तिक मामलों में विद्यमान विधि के प्रयोग का निश्चय करना है।" ऐसी न्यायिक शक्ति शासन का मूल तत्त्व है जो, जैसा कि हम पहले कह चुके हैं, स्वभाव से ही दमनकारी होता है। न्यायपालिका सदा ही न्यायाधीशों का एक निकाय होता है, जो केन्द्र में और राज्य के दूर-दूर के क्षेत्रों में वैयक्तिक या सामूहिक रूप में काम करते हैं। न्यायाधीशों की शक्तियाँ अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग

तरह की होती है। कुछ राज्यों में, जैसे ब्रिटेन में, न्यायाधीश विधानमंडल द्वारा पारित किसी भी विधि को लागू करने के लिए बाध्य होते हैं, चाहे ऐसी विधि न्यायालयों के पिछले निर्णयों को समाप्त ही क्यों न कर दे, वास्तव में नई विधि पिछले निर्णयों को समाप्त करने के लिए ही पारित की जाती है। अन्य कुछ राज्यों में, जैसे संयुक्त राज्य में न्यायाधीशों का सर्वोच्च न्यायालय किसी भी विधि को विरुद्ध मामला में लागू करने से इस आधार पर इनकार कर सकता है कि उस विधि का निर्माण आधुनिक दृष्टि से विधानमंडल की शक्ति के बाहर है और इस प्रकार वह विधानमंडल के अधिनियमों को रद्द कर सकता है।

अधिकतर राज्यों में शासन का न्याय-विभाग न्यायाधिक मात्रा में एक सृजनात्मक शक्ति होती है जो सर्वत्र, विशेषकर आंग्ल-मेक्सन देशों में, उस विधिनिकाय में, जिसके अधीन आधुनिक समुदाय शासित होते हैं, अपने कार्य के सिलसिले में महत्वपूर्ण तत्वों का विकास करती रहती है। विधि, सभी स्थानों में, विशेषज्ञों का क्षेत्र है और इसी कारण साधारणतया न्यायाधीशों का पदामधि की सुनिश्चितता और शासन के अन्य दोनों विभागों के हस्तक्षेप से स्वतंत्रता उपलब्ध होती है। यह उनमें लिए बड़ा मूल्यवान अधिकार और समाज के लिए वास्तव में अत्यधिक महत्व की बात है। इसके साथ ही कार्यपालिका के पास भी कुछ न्यायिक शक्तियाँ रहती हैं, जिनका मुख्य रूप से क्षमादान और प्रविलम्बन अर्थात् प्राणदण्ड के स्थगन तथा सशस्त्र सेनाओं और मामान्यतया अस्सैनिक सेवाओं में अनुशासन के प्रवर्तन से संबंध होता है, यद्यपि ये कार्य अन्ततः विधानमंडल के नियंत्रणाधीन होते हैं, जो कि इन सेवाओं के पोषण के लिए धन के अनुदान अथवा निषेध की अपनी शक्ति द्वारा नियंत्रण करता है।

10 संविधान

शासन के इन तीनों विभागों के गठन एवं पारस्परिक संबंध के भेदों से ही राज्यों में अंतर होता है। आधुनिक संविधानी राज्य, जिससे अब आगे हमारा संबंध रहेगा, ऐसा राज्य है जिसने शासन के इन तीन कार्यों के परिपालन के लिए नियमों एवं रुढ़ियों के एक स्वीकृत निकाय का विकास किया है। जेम्स ब्राइट ने संविधान की परिभाषा इस प्रकार की है—संविधान 'विधि से और उसके द्वारा संगठित राजनीतिक समाज का एक ढाँचा है अर्थात् ऐसा समाज जिसमें विधि ने निश्चित अधिकारों और स्वीकृत कृत्यों वाली स्थायी संस्थाओं की स्थापना की है।' संविधान को उन सिद्धांतों का संकलन भी कहा जा सकता है, जिनके अनुसार शासन की शक्तियाँ, शासितों के अधिकारों और इन दोनों के बीच संबंधों का समायोजन किया जाता है। संविधान विचारपूर्वक लिखित रचना हो सकती है, वह किसी एक दस्तावेज में हो सकता है, जो स्वयं समय और प्रगति की माँग के

अनुसार परिवर्तित और सशोधित किया जाता है, या वह पृथक् विधियों का एक समूह भी हो सकता है, जिन्हें सविधान की विधियों के रूप में विशेष सत्ता प्रदान की गई हो, अथवा हो सकता है कि सविधान के आधार एक या दो मूल विधियों में निश्चित कर दिए गए हों और शेष सविधान अपनी सत्ता के लिए प्रथा (Custom) के बल पर निर्भर हो।

यह सब है, जैसा कि आइवर जेनिंग्स अपनी 'केबिनेट गवर्नमेंट' नामक पुस्तक में कहता है कि, 'विधियों और रूढ़ियों (Conventions) के बीच का अंतर वास्तव में मौलिक महत्त्व का अन्तर नहीं है, क्योंकि सविधान कितना ही पूर्णरूपण लिखित क्या न हो, उसके सशोधन के लिए किए गए प्रत्यक्ष उपायों के अतिरिक्त रूढ़ियों और प्रथाओं का विकास धीरे धीरे उसके रूप में निश्चय ही परिवर्तन कर देगा। इसके अतिरिक्त, जैसा कि जेनिंग्स ने आगे लिखा है, सविधान आवश्यक रूप में मौन सम्मति पर आधारित रहता है चाहे वह जनमत-समूह (Referendum) द्वारा या मौन अनुमोदन द्वारा स्थापित हो अथवा बल द्वारा ही स्थापित क्यों न हो। यदि संगठित जनमत उसे अनिष्टकर समझता है तो वह निश्चय ही उलट दिया जाएगा, और यदि, जैसा कि उपर्युक्त लेखक आगे कहता है, लुई नेपालियन, मुसालिनी या हिटलर जैसा कोई व्यक्ति यह समझता है कि वह लोगों को परिवर्तन के प्रति सम्मति प्रवृत्त करने के लिए बाध्य कर सकता है या फुसला सकता है तो वह उसे उलटने में इस कारण नहीं हिचकिचायेगा कि उसका विधि के रूप में अधिनियमन किया गया है। किन्तु सविधान का स्वरूप कैसा भी हो, वास्तविक सविधान में निम्नलिखित बातें स्पष्ट रूप से अंकित हानी पड़नी, विभिन्न अभिकरण (Agencies) किस प्रकार संगठित किए गए हैं, दूसरी, इन अभिकरणों को क्या शक्ति दी गई है, और तीसरी, ऐसी शक्ति का प्रयोग किस रीति से किया जाना है। जिस प्रकार मानव-शरीर का विभिन्न अवयव युक्त गठन होता है, जिनकी क्रियाएँ शरीर की स्वस्थ दशा में सामान्यपूर्ण होती हैं और शरीर के स्वस्थ न होने पर अ-सामान्यपूर्ण, ठीक उसी प्रकार यह कहा जा सकता है कि राज्य या राजनीतिक निकाय का उस समय एक सविधान होता है जब कि उसके अवयव और उनके कृत्य निश्चितरूपेण सुव्यवस्थित होते हैं और किसी निरंकुश शासक की सनक जैसी किसी बात के अधीन नहीं हों। संक्षेप में, सविधान का उद्देश्य शासन के मनमाने कार्यों को सीमित करना, शक्तियों व अधिकारों को सुनिश्चित करना, और प्रभुसत्ता के कार्यों को मर्यादा का निरूपण करना है।

11 राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक राज्य

उपर्युक्त बातों से हमें सविधानात्मक राज्य की पहचानने में सहायता मिलेगी।

राजनीतिक सविधानवाद की जड़े पारचात्य सभार के इतिहास की गहराई में जमी हुई हैं, और जिस रूप में राज्य को आज हम जानते हैं उसने विभाग में कुछ स्थानों में साविधानिक मिद्वाना का अभ्युदय चैनन सपोत्र शक्ति के रूप में राष्ट्रवाद के उदय अवका सामाजिक राजनीतिक कार्यक्रम के रूप में लोकतंत्र के प्रादुर्भाव से बहुत पूर्व ही हो गया था। फिर भी यह निश्चित है कि आधुनिक सविधानी राज्य की पृष्ठभूमि राष्ट्रीय और प्रवृत्ति लासनत्रीय है। राजनीतिक शब्दावली में राष्ट्रीयता शब्द की परिभाषा करना सबसे कठिन है, किंतु हम निश्चिन्तता से यह सरते हैं कि आधुनिक रूप में राष्ट्रीयता समान अतीत वाले और समान भविष्य की कामना रखने वाले लोगों की मिलकर कार्य करने की भावना है जो अपने-आपको राजनीतिक रूप में संगठित करने के लिए प्रयास करती है। सविधानी राज्य के विभाग में यह हा सक्ता है कि राष्ट्रीय एनता की यह भावना प्रारम्भ में समाज के सदस्या की व्यक्तिगत स्वतंत्रता की प्राप्ति की अपेक्षा समूह की स्वतंत्रता की स्थापना के लिए प्रयत्नशील हा, किन्तु अन्त में वह जनता के अधिकारा की प्राप्ति के निमित्त चालर शक्ति हा सृजन करती है।

‘लोकतंत्र’ शब्द भी विभिन्न प्रकार से प्रयुक्त किया जाता है, सभी उमका मतलब शासन के रूप से होता है और सभी उमका प्रयोग समाज की अवस्था-विशेष को व्यक्त करने के लिए किया जाता है। किन्तु समवालीन सभार में जिस प्रकार राष्ट्रीयता अनिवार्यतः राजनीतिक लोकतंत्र का आधार बन गई है उसी प्रकार लोकतन्त्रात्मक राजनीतिन संगठन सामाजिक प्रगति का साधन बन गया है। यहाँ पर हमारा विषय राजनीतिक लोकतंत्र है, जिसका आशय यह है कि शासन शासितों की सम्मति पर आधारित होगा अर्थात् जनता की सम्मति या असम्मति निर्वाचनों, सभासभा, समाचारपत्रों आदि साधनों द्वारा वास्तविक रूप में अभिव्यक्त हो सकेगी। अनएन, इस अर्थ में लोकतंत्र में हमारा तात्पर्य ऐसी शासन-प्रणाली से है जिसमें राजनीतिक समुदाय के सप्रसन्न सदस्या की बहुसंख्या एा ऐसी प्रतिनिधित्व-प्रणाली के द्वारा भाग लेती है जिससे यह सुनिश्चित हो जाता है कि शासन अपने कामों के लिए अन्ततः उस बहुसंख्या के प्रति उत्तरदायी होगा। दूसरे शब्दा में, समवालीन सविधानी राज्य लोकतन्त्रात्मक प्रतिनिधित्व की ऐसी प्रणाली पर आधारित होना चाहिए जिससे जनता की प्रभुता सुनिश्चित हो जाती है।

यह परिभाषा अभिनव सत्तावादी या समग्रवादी राज्या को, चाहे उनका रूप फासिस्ट हो या मार्क्सिस्ट, वहाँ तक लागू होती है, यह विधादास्पद विषय है। कम से कम इतना कहा जा सकता है कि समवालीन सभार में इस प्रकार के प्रत्येक राज्य की पृष्ठभूमि राष्ट्रीय है, यद्यपि मार्क्सिस्ट विचारधारा का, जो साम्यवादियों के राजनीतिक संगठन को अनुप्राणित करती है, उद्देश्य अन्तराष्ट्रीय है। इसने

अतिरिक्त उनमें से प्रत्येक का एक प्रवाणित दस्तावेजी सविधान है जिससे उनके राजनीतिक व्यवहार का सही-सही परिचय मिल भी सकता है या नहीं भी मिल सकता है। साम्यवादी सविधानों में उनके शासन के स्वरूप को लोग गणतन्त्र (पीपुल्स डेमोक्रेसी), लोक-गणराज्य (पीपुल्स रिपब्लिक) और प्रजातन्त्रीय गणराज्य (डेमोक्रेटिक रिपब्लिक) आदि नामों द्वारा वर्णन किया जाता है। एक उदारवादी को यह शब्दों का दुरुपयोग मालूम हो सकता है। फिर भी सत्य बात तो यह है कि विश्व की वर्तमान स्थिति में तुलनात्मक राजनीति के किसी भी अध्ययन में, यदि वह अध्ययन यथार्थवादी होता है, इन सविधानों की उपेक्षा नहीं की जा सकती। क्योंकि उनको प्रेरित करने वाले सिद्धान्तों के विषय में हमारे विचार कैसे भी ब्यो न हों, वे सिद्धान्त प्राचीन पाश्चात्य परम्परा के सविधानवाद को अनुप्राणित करने वाली धारणाओं के लिए, जिनकी उत्पत्ति एवं जिनके विकास का हम अब सक्षिप्त रूप में वर्णन करेंगे, एक निमेष चुनौती है।

2

संविधानी राज्य की उत्पत्ति और उसका विकास

1 विषय-प्रवेश

संविधानी राज्य का अभ्युदय सारत एक ऐतिहासिक प्रक्रिया है और इस विषय के विद्यार्थी को अपनी मुख्य सामग्री इतिहास में मिलेगी। यह सामग्री स्वयं सस्याओं के अपने इतिहास में ही नहीं बल्कि राजनीतिक विचारों के इतिहास में भी मिलती है, जिन्होंने इन सस्याओं के विकास को प्रोत्साहित किया है, अथवा जो स्वयं भी उनके विकास से पूर्णतः प्राप्त करते रहे हैं, क्योंकि जो अभिप्रेत था, उस पर विचार करना प्रायः उतना ही महत्वपूर्ण होता है, जितना कि जैसा वास्तव में हुआ, उस पर विचार करना। यह बात उन सस्याओं के बारे में और भी अधिक लागू होती है जिनका अब हम अध्ययन कर रहे हैं और जिनका आज के हमारे ही युग में स्कार और पुनः स्कार हो रहा है। भूतकाल में ही नहीं, बल्कि वर्तमान में भी विद्यमान शासनपद्धति का उसके मुधार की दृष्टि से विवेचन अथवा विद्यमान संगठन का उसकी परिभाषा की दृष्टि से विश्लेषण ही अधिकांश राजनीतिक दर्शन का आधार बनता है।

हमने संविधान की यह परिभाषा की है कि वह विधि से और उसके द्वारा संगठित राजनीतिक समान का एक ढाँचा है, जिसमें विधि ने निश्चित अधिकारों और स्वीकृत कृत्यों वाली स्थायी सस्याओं की स्थापना की है, और संविधानी राज्य हमारी परिभाषा के अनुसार वह राज्य है जिसमें शासन की शक्तियों, शासितों के अधिकारों और इन दोनों के बीच में सबधों का समायोजन किया जाता है। इस प्रकार का राज्य एक साथ ही अत्यन्त प्राचीन और अत्यन्त नवीन है। यह उतना ही प्राचीन है जितना कि पुरातन यूनान और उतना ही नवीन है जितनी कि बीसवीं शताब्दी। इसका प्राचीनतम रूप, जिसका हमारे पास लिखित प्रमाण है, यूनानियों और रोमनों के प्राचीन सत्तार में पाया जाता है, किन्तु वह आज के रूप से बहुत भिन्न था। आधुनिक संविधानवाद, जैसा कि हमने कहा है, राष्ट्रवाद और प्रतिनिधिक लोकतन्त्र के दोहरे आधार से विकसित हुआ है। किन्तु सापेक्ष दृष्टि से राष्ट्रवाद हाल ही की उत्पत्ति है। राष्ट्रीय संविधानी राज्य प्राचीन विश्व की भूमि में उत्पन्न नहीं हो सकता था। व्याव-

हार्ग्वि राजनीतिक कार्यक्रम के रूप में राष्ट्रवाद का विकास राज्य के उस ढाँचे के भीतर हुआ है जिसका योरोप में पन्द्रहवीं शताब्दी में आविर्भाव हुआ। योरोप की आधुनिक राज्य प्रणाली का आरम्भ परिवर्तन के उम्र महान् युग में हुआ, जिसे हम पुनरुत्थान (Renaissance) कहते हैं। साहित्य, कला, विज्ञान, सामुद्रिक नियंत्रण और राजनीति के क्षेत्र में हुई नानियों के महत्त्व को समझने का सर्वोत्तम उपाय यह है कि हम राज्य पर उनके प्रभावों का अध्ययन करें। यहाँ 'पुनरुत्थान' शब्द की व्युत्पत्ति से हमें अतिव्यवस्था नहीं मिलेगी, क्योंकि इस युग में विद्या के क्षेत्र में तो प्राचीन आदर्शों का पुनर्जन्म हुआ, किन्तु राजनीति के क्षेत्र में ऐसा बहुत कम हुआ। इस क्षेत्र में तो बहुत बड़े अर्थ में प्राचीन की मृत्यु और नवीन का जन्म हुआ। उस समय वास्तव में जिसका आविर्भाव हुआ वह था बाह्य प्रभुता का मिथान जिससे तात्कालिक और दूरस्थ भूतकाल से सम्बन्ध विच्छेद हो गया जिसका बहुत ही गम्भीर राजनीतिक महत्त्व है, जैसा कि हम अब देखेंगे।

2 यूनानी संविधानवाद

यह सत्य है कि राजनीतिक पृष्ठभूमि यूनानी जीवन का एक विशिष्ट लक्षण रहा है। वास्तव में स्वायत्तता अथवा समूह-स्वातंत्र्य के सिद्धांत के प्रति यूनानियों की धार्मिकप्रायः श्रद्धा न ही अन्त में उन्हें डूबो दिया। किन्तु उन्हें नगर-राज्य का यही ज्ञान था जिसका क्षेत्रफल सामान्यतया त्रिटेन के आस-पास के एक जिले से अधिक नहीं था और जनसंख्या त्रिटेन के आधुनिक नगर से कम ही थी। यूनानियों का संपूर्ण राजनीतिक दृष्टिकोण इसी तथ्य में निर्धारित होना था, यहाँ तक कि यूनान ने जिन मेघावी राजनीतिक दार्शनिकों को जन्म दिया, वे भी राज्य की इस संकल्पना से आगे नहीं जा सके। अस्तु ने आदर्श राज्य की भौगोलिक सीमा निर्दिष्ट करते हुए यह विचार अवश्य प्रकट किया कि राज्य का क्षेत्र इतना बड़ा होना चाहिए कि वह आर्थिक दृष्टि से आत्मनिर्भर हो सके और इतना छोटा होना चाहिए कि उसके समस्त नागरिक एक स्थान पर इकट्ठे हो सकें।

नागरिक के चार में इस प्रकार की कल्पना से यह अनुमान किया जा सकता है कि हमारे आधुनिक संविधानवाद के दूसरे सिद्धांत—लोकतन्त्र—की धारणा यूनानियों में कितनी मित्र थी। हमारे राष्ट्र-राज्य ने तो अपने लोकतन्त्र के विकास में प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को अनिवार्यतः जन्म दिया, किन्तु यूनानी ऐसे सिद्धान्त को विनष्ट नहीं जानते थे। यूनानी नागरिक वास्तव में और स्वयं एक मैनिक, व्यापारी और ग्रामक-सभा का सदस्य सभी कुछ था। स्पष्ट है कि प्रदेश और सभा को मीमित किए बिना, जैसा कि यूनानी नगर-राज्य में उपरक्षित था, नागरिक के कल्याण का इस प्रकार का व्यक्तिगत पालन असंभव था। इसके अति-

रिक्न इस व्यक्तिगत सेवा के साथ एवं और सम्प्रा अर्थात् दासता पूर्वक रिपत थी, जिसे आधुनिक गण्यता की आत्मा कभी भी स्वीकार नहीं कर सकती। प्राचीन यूनानी एक सक्रिय नागरिक होने के लिए स्वतंत्र था, क्योंकि सामान्यतया जीवन के साधनों का उत्पादन दासों के द्वारा किया जाता था जो कि नागरिकता की परिधि के बाहर थे।

यूनानी के लिए राज्य ही उमरी सम्पूर्ण सवास-योजना थी। वह ऐसा नगर था जिसमें उसकी भौतिक और आध्यात्मिक सभी आवश्यकताओं की पूर्ति होती थी। अरस्तू ने जब 'राज्य' शब्द का प्रयोग किया, तो उसमें उसने उन सब बातों को सम्मिलित कर लिया जिन्हें हम राज्य समाज, आर्थिक संगठन और यहाँ तक कि हमें आदि शब्दों के द्वारा व्यक्त करते हैं। उसके लिए राज्य एवं आध्यात्मिक बंधन था न कि शासनीय यत्न मात्र। अरस्तू ने कहा है कि राज्य जीवन को सम्भव बनाने के लिए ही नहीं बल्कि जीवन को सुन्दर बनाने के लिए है। अफलातून और अरस्तू जैसे यूनानी दार्शनिकों के लिए व्यक्ति और राज्य में कोई विरोध नहीं था। इससे विपरीत, उनके विचार में व्यक्ति के सर्वोत्तम लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए राज्य ही उमका एकमात्र साधन था और उनकी दृष्टि में व्यक्ति उस समय तक अच्छा व्यक्ति नहीं बन सकता था जब तक कि वह अच्छा नागरिक भी न हो।

ऐसे विचारों के लिए अच्छी नागरिकता की कसौटी विधियों अर्थात् सविधान का पालन करना था। विधि एवं निश्चित सार्वभौमिक बस्याण का प्रतीक मानी जाती थी, जो वैयक्तिक स्वच्छाचार के विरुद्ध रक्षा-बचक के समान थी। अपने आदर्श सविधानों का प्रतिपादन करने में अफलातून और अरस्तू दोनों ने राजनीतिक शिक्षा के महत्त्व पर जोर दिया, क्योंकि शिक्षित नागरिकता के द्वारा ही राज्य को अराजकता से बचाया जा सकता है। अफलातून और अरस्तू दोनों के विचार में ऐसे में लोकतंत्र के अनियंत्रित विकास से ही अराजकता पैदा हुई, और एथेन्स की स्वतन्त्रता ने पतित होकर जिस उच्छृंखलता का रूप धारण कर लिया था उसकी आलोचना ने ही राजनीतिक दर्शन के सर्वोत्कृष्ट प्रयोग—अफलातून के 'रिपब्लिक' और अरस्तू के 'पोलिटिकम्'—के लिए अवसर प्रदान किया। अफलातून का हस्त था उसकी 'रिपब्लिक' में वर्णित राजनीतिक मनीषियों का अभिजाततल, जिससे आशय था ऐसे सरक्षकों का एक तिकाय जो प्रशिक्षण की एक ऐसी बड़ी प्रणाली के द्वारा शासन करने के योग्य बनाए गए हों, जिसके द्वारा एक आदर्श राज्य की सृष्टि हो सके। अरस्तू ने अव्यवस्थित जन-समूह के निरकुशतल से उस काल्पनिक व्यवस्था में आशय लिया, जिसे वह 'पोलिटी' कहता था और जिसमें उसका तात्पर्य एक प्रकार के ऐसे मध्यवर्गीय शासन से था जो 'अप्राप्य नहीं तो कम-से-कम अस्थायी सर्वोत्तम' (शासन) और 'असहनीय

निवृष्ट' (शामन) के बीच का शामन स्थापित कर मके ।

किन्तु इन दोनों में से कोई भी कल्पना माकार रूप प्राप्त नहीं कर सकी, इसलिए उनको यह प्रदर्शित करने का अवसर नहीं मिला कि उनमें यूनानी नगर-राज्य को विनाश से बचाने की सामर्थ्य थी या नहीं । सम्पूर्ण यूनान की स्वतन्त्रता को निरस्तार्थी बनाने का एकमात्र उपाय था व्यापक राजनीतिक संयोग की स्थापना । यह मार्ग यूनानी विचारकों को सूझा ही नहीं, यद्यपि व्यावहारिक रूप में उसे ग्रहण करने का प्रयत्न एक बार किया गया था । इस प्रयत्न में एथेन्स न सर्वप्रथम समान राज्यों का एक मध्य बनाया जिसका नाम 'डेलोस का संघ' (Confederacy of Delos) था, किन्तु जब बाद में एथेन्स ने इसे 'एथेन्स साम्राज्य' के रूप में परिवर्तित करने की चेष्टा की, जिसमें अन्य समस्त राज्यों का नेतृत्व स्वयं उसके हाथों में होता, तो स्पार्टा के नेतृत्व में बहुत-से राज्य उसके विरुद्ध उठ खड़े हुए क्योंकि इसमें उनके मतानुसार स्वतन्त्र राज्य के आधार को ही नहीं बल्कि मध्ये भुज के एकमात्र आधार को खतरा उत्पन्न हो गया था । इनके फलस्वरूप होने वाले लम्बे गृहयुद्ध (पिर्ना पीनिशियन महायुद्ध 431-404 ई पू) में यूनानियों ने अपने-आप ही अपनी जो क्षति की उसमें वे संभल नहीं सके और अन्त में द्वितीय किलिप तथा मिकन्दर महान् के अधीन मक्दूनिया के आक्रमणकारियों ने उन्हें भरणता से अपने कब्जे में कर लिया ।

यूनानी राजनीतिक संविधानवाद में जिस बात का अभाव था वह, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, इस प्रकार के राज्य के निरन्तर अस्तित्व के लिए अत्यावश्यक है और वह बात है समय के परिवर्तन के साथ-साथ चलने की और नई आवश्यकताओं की, जैसे-जैसे वे प्रकट होती हैं, पूर्ति करने की योग्यता । किन्तु यद्यपि यूनानियों का राजनीतिक संविधानवाद इस प्रकार लुप्त हो गया, फिर भी उनका राजनीतिक आदर्शवाद जीवित रहा । यह समझना कठिन है कि इस प्राचीन प्रतिष्ठित उदाहरण द्वारा प्राप्त प्रेरणा के अभाव में हमारा वर्तमान राजनीतिक भगदल वैसा कैसे हो सकता था जैसा कि वह आज है ।

3 रोमन संविधान

मक्दूनिया द्वारा विजित कर लिए जाने के पश्चात् पुनःसंयुक्त यूनान तथा मिकन्दर द्वारा स्थापित साम्राज्य का अधिकतर भाग, ये दोनों ही, अन्त में, बहने हुए रोमन साम्राज्य की सीमा के अन्दर सम्मिलित कर लिए गए । अतएव राजनीतिक संविधानवाद के इतिहास की खोज में हमें अब रोम की ओर बढ़ना चाहिए । रोम भी प्रारम्भ में एक नगर-राज्य था, किन्तु चूंकि वह प्रारम्भ से ही विरोधी राज्यों में घिरा हुआ था और उनमें उसे खतरा बना रहता था इस कारण वह विस्तार की नीति पर चलने के लिए बाध्य हो गया, जो तब तक जानी

रही जब तक कि रोमन साम्राज्य की सीमा सम्य सप्सार से मिल नहीं गई। सविधानवाद के इतिहास में रोम का महत्व इस बात के कारण है कि पुरानी दुनियाँ में उसके सविधान ने वैसा ही कार्य किया जैसा कि आज की दुनियाँ में ब्रिटिश सविधान ने किया है। जेम्स ब्राइस ने लिखा है कि "टाइबर-तटस्थ नगर-गणराज्य से, जिसके चारों ओर का ग्राम्य क्षेत्र सरे या रोड टापू से बड़ा नहीं था, एक विश्व-साम्राज्य का विकास हुआ। इस साम्राज्य के ढाँचे में उसके अन्त तक उन सस्थाओं के चिह्न विद्यमान रहे जिनके आधार पर उन छोटे-से गणराज्य का अभ्युदय हुआ था। इंग्लैण्ड में, पहले कबीलाई और तत्पश्चात् सामंतीय एकतन्त्र का अत्यन्त छोटे आकार से धीरे-धीरे एक बिलकुल ही भिन्न प्रकार के द्वितीय विश्व-साम्राज्य में विकास हुआ, जब कि इसके साथ ही शासन के प्राचीन स्वरूप का, ऐसे प्रयत्नों एवं संघर्षों द्वारा जिनका प्रयोजन पूर्णरूपेण स्पष्ट नहीं था, धीरे-धीरे एक ऐसी प्रणाली में विकास हुआ जो नाममात्र के लिए ही एकतन्त्रीय थी।" किन्तु, जैसा कि जेम्स ब्राइस ने आगे कहा है, जहाँ रोम अशत अभिजाततन्त्रात्मक और अशत लोकतन्त्रात्मक गणराज्य से निरकुशतन्त्र में विकसित हुआ, वहाँ दूसरी ओर ब्रिटेन का विकास इसके बिलकुल विपरीत हुआ, अर्थात् एक शक्तिशाली एकतन्त्र से शासन के ऐसे रूप में जो ध्यायहारिक रूप में अशत लोकतन्त्रात्मक और अशत धनिकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है।

रोम का सविधान प्रारम्भ में शासन का एक बिलकुल निश्चित सविधान था, किन्तु फिर भी वह लिखित रूप में नहीं भी प्राप्त नहीं हो सकता था। ब्रिटेन के सविधान की तरह वह लोगों की स्मृतियों में सुरक्षित या लिखित पूर्वदृष्टांतों के, वकीलों अथवा राजनीतिज्ञों की उक्तियों के, "शासन की पद्धतियों की निर्धारित करने वाली रुढ़ियों प्रथाओं, समझौतों और विश्वासों के समूह एवं बहुत-सी सविधियों" से निर्मित था। प्रारम्भ में रोम एक एकतन्त्र था, किन्तु बाद में राजाओं को निकाल दिया गया और 500 ई पू के लगभग गणराज्य स्पष्ट रूप से प्रकट होने लगा। तदुपरान्त बर्गों (पेट्रिशियनों तथा प्लेबियनों) के बीच एक बीच-बीचानी युद्ध आरम्भ हुआ, जिसके फलस्वरूप अन्त में (300 ई पू के लगभग) प्लेबियनों के लिए समान अधिकारों की स्थापना हुई जिनकी देख-रेख इस प्रयोजन के लिए विशेष रूप से चुने गए पदाधिकारियों—ट्रिब्यूनो—के द्वारा की जाती थी। इस गणतन्त्रीय सविधान में शासन के तीन तत्त्व थे जो एक-दूसरे पर नियंत्रण रखने वाले और आपस में सतुल्य रखने वाले समझे जाते थे। इनमें से प्रथम तत्त्व—एकतन्त्रीय तत्त्व—(प्रारम्भिक राजाओं से स्थानान्तरित) था, जो दो कारुतों के रूप में प्रकट हुआ जिनका वार्षिक निर्वाचन होता था और जिनको एक दूसरे के विरुद्ध निषेधाधिकार प्राप्त था। दूसरा तत्त्व, अभिजात तन्त्रीय सिनेट में समाविष्ट था, जो एक सभा थी, जिसे एक समय बड़ी विधायिनी

शक्तियाँ प्राप्त थी। तीसरा अर्थात् लोकतंत्रीय तत्त्व भूमि या जनता के विभागों के अनुसार तीन प्रकार की जन सभाओं (क्यूरीज, सेब्युरीज अथवा ट्राइब्स) में विद्यमान था। शक्तियों के इस तिहरे विभाजन का मिड्रात तो माम्राज्य के पतन तक विद्यमान रहा, किन्तु रोम के विस्तार के साथ स्वयं इसका तथ्य के रूप में अनिवार्यतः लोप हो गया।

रोमन राज्य एक अर्थ में बाईस शताब्दियों तक (रोम नगर की स्थापना की परंपरागत तिथि—753 ई पू से मनु 1453 में क्रिस्तुन्तुनिया की विजय तक) रहा और इस दौरान में उसके सविधान में कई परिवर्तन हुए। यह स्मरण रखना चाहिए कि रोमन सविधान एक नगर-राज्य का सविधान था, इसलिए जब रोम नगर राज्य न रहा और (तत्कालीन सम्प्रदाय की परिधि के अन्तर्गत) विश्व-राज्य बन गया तब उसका गणतन्त्रात्मक स्वरूप वास्तविकता से असंगत हो गया। यूनान की तरह हम यहाँ भी आधुनिक सविधानवाद की दोनों अनिवार्य शर्तों अथवा पूर्वधारणाओं अर्थात् प्रतिनिधित्व लोकतन्त्र और राष्ट्रवाद का अभाव देखते हैं। रोम का लोकतन्त्र यूनान के नगर राज्यों की ही तरह प्रत्यक्ष या प्राथमिक लोकतन्त्र था और प्रतिनिधित्व का मिड्रात जैसे यूनानियों के लिए वैसे ही रोमनों के लिए भी अपरिचित था। स्पष्ट है कि इस प्रत्यक्ष अर्थ में नागरिकता को बनाये रखना और इसके साथ ही उन जन-समूहों को, जिनको रोम उत्तरोत्तर अन्तर्लान करता गया उमम सम्मिलित करना संभव नहीं था। इसके अतिरिक्त रोमन संसार का निर्माण करने वाले बेमेल और विभिन्न जातीय जन-समूहों में से एक राष्ट्र का निर्माण नहीं हो सकता था। रोमन पद्धति अपरिपक्व स्थानीय भावना को नष्ट करने और फूट डालकर-शासन करने की थी। वह राष्ट्रों को जीवित नहीं रहने देती थी क्योंकि अधीनस्थ प्रजाजनो को शासन-व्यवस्था में हिस्सा देना तब तक संभव नहीं था जब तक कि प्रतिनिधित्व के मिड्रात का समा रम्भ न किया जाना और ऐसा उसने कभी नहीं किया।

इस प्रकार प्राचीन गणतन्त्रात्मक सविधान अप्रचलित हो गया और एकतन्त्रीय, अधिवास्तवीय एवं लोकतन्त्रीय शक्तियों के एक सुन्दर संतुलन के रूप में उसके बारे में जो धारणा थी वह ईसा-पूर्व की दूसरी शताब्दी के महान् पूर्वोक्त विस्तार के पश्चात् जीवित नहीं रह सकी, यद्यपि उस शताब्दी के मध्य में भी रोम में अध्वर के रूप में रहने वाले यूनानी पोलिबियस ने इस संतुलन को ही रोमन शासन की स्थिरता का कारण बताया और इस बात का परवर्ती राजनीतिक मिड्रान्त और कुछ हद तक सत्स्थाओं पर भी महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा। किन्तु वास्तव में इस समय से रोमन गणराज्य सिनेट के शासन से अधिक कुछ नहीं रहा। किन्तु फिर भी यह सिद्धान्त बना रहा कि समस्त शक्तियाँ अन्ततः जनता से प्राप्त होती हैं। रोमन सविधान में सबटकाल में अस्थायी अधिनायकत्व की स्थापना

के लिए सदा ही व्यवस्था थी और ईसा-पूर्व की अन्तिम शताब्दी में, जब कि इटली में गृहयुद्ध जोरो पर था, मारियस और सुल्ला जैसे कुछ विजयी सैनिक वमादरो के निरकुश कार्यों को सांविधानिक चोले के अन्दर छिपाने के लिए प्रायः इस कार्यसाधक व्यवस्था का सहारा लिया जाता था। अन्त में जब जूलियस सीज़र ने ई. पू. 48 में पोम्पी को कुचल डाला तो अपनी अशक्तता को स्वीकार करते हुए सिनेट ने उसे जीवन भर के लिए अधिनायक बना दिया। इस प्रकार यदि नाम से नहीं तो वास्तविक रूप में सर्वोच्च राजा (Imperium) का जन्म हुआ।

रोमन साम्राज्यिक शक्ति के सिद्धान्त को हम सम्राट् जस्टीनियन (मन 538-565) के इन्स्टीट्यूट्स और डाइजैस्ट से भली प्रवार समझ सकते हैं। सम्राट् जस्टीनियन रोमन विधि का महान् संहिताकार था जो अपने आपको विश्व का शासक कहता था, यद्यपि कुछ समय को छोड़कर सदा ही उसका वास्तविक शासन रोमन साम्राज्य के पूर्वी भाग तक ही सीमित था जिसका केन्द्र पुस्तुन्युनिया था। रोमन विधि की इस संहिता के अनुसार सर्वोच्च विधायिनी शक्ति तब भी रोम की जनता के ही पास थी (यद्यपि उसने पाँच शताब्दियों से अधिक काल से उसका प्रयोग नहीं किया था)। सम्राट् के अधिकार जनता के प्रत्यायोग (Delegation) के परिणाम थे। यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि यह प्रत्यायोग सदा के लिए नहीं होता था, वरन् यह कल्पना कर ली जाती थी कि यह क्रिया प्रत्येक नये पदधारी के प्रतिष्ठित होने पर दोहराई जाती थी। साम्राज्य के इतिहास के किसी भी काल में जनता की शक्तियाँ औपचारिक रूप से कभी समाप्त नहीं की गईं, किन्तु वे धीरे-धीरे विरमृत हो गईं। यह रोमन संविधान का विचित्र लचीलापन था, जिसके कारण प्रत्यायोग की यह कल्पना सम्भव हो सकी। इस कल्पना के अनुसार सम्राट् प्रथम (ऑगस्टस, ई. पू. 31—सन् 14) से ही केवल मजिस्ट्रेट (दण्डनायक) थे, जिनके हाथों में पुराने गणतन्त्र के विभिन्न पद एकत्र थे। यह ध्यान देने योग्य बात है, क्योंकि गणराज्य के महान् युग में रोमन दण्डनायको (कान्सुल, प्रीटर आदि) के हाथों में संविधान के अनुसार बहुत बड़ी शक्ति थी। अतएव, एक बार यह मान लेने पर कि उनकी सब शक्तियाँ एक व्यक्ति में केन्द्रित हैं और उस व्यक्ति के कार्यकाल की कोई सीमा नहीं है, सम्राट् का पद सभी पुराने गणतन्त्रीय दण्डनायक-पदों के एकीकरण से अधिक कुछ प्रतीत नहीं हुआ, जिसे रोमन लोकतन्त्र के अधिकार भी समर्पित कर दिये गये थे। सिनेट की भी बैठकें होती रहीं, जिससे गणतन्त्रात्मक स्वरूपों के जारी रहने का दिखावा बना रहा। परन्तु साम्राज्य के परवर्ती दिनों में सिनेट बिलकुल ही अशक्त हो गई और सम्राट् की इच्छा को स्वीकार करने वाली सभा मात्र के रूप में रह गई।

इस प्रकार रोमन संविधान का आरम्भ एकतन्त्रात्मक, अभिजाततन्त्रात्मक

और लोचनवाचक तत्त्वों के एक सुन्दर सम्मिश्रण के रूप में और उसका अन्त एक अनुत्तरदायी निरंकुशत्व के रूप में हुआ। फिर भी यह स्पष्ट है कि साम्राज्य के विकास के साथ-साथ ऐसा होना अनिवार्य था। उनके विस्तृत क्षेत्र, विभिन्न जन-समूहों और विविध प्रकार के हितों के लिए ऐसे साधन की आवश्यकता थी, जो शीघ्रता और कुशलता के साथ कार्य कर सकें और जिसकी पूर्ति एक व्यक्ति के हाथों में सम्पूर्ण प्रभुत्व सौंप देने से ही हो सकती थी। अंसा कि हम इसके पूर्व यह चुके हैं, इससे भिन्न किसी भी पद्धति के अनुसरण से रोमन समार बहुत पहले विघटित हो गया होता और राज्यों की जो विविधता हम आज देख रहे हैं, उनका कई शताब्दियों पूर्व प्रादुर्भाव हो गया होता।

रोमन सम्राट की निरपेक्ष सत्ता ऐसे विचारों से भी सीमित नहीं थी जिनसे हम के जारा और प्रजा के वादशाहों जैसे आधुनिक निरंकुश शासकों की शक्ति का क्षेत्र सीमित था, क्योंकि आखिर रूस तथा प्रजा के शासक जिन लोगों पर शासन करते थे उनमें निश्चय ही बहुत-कुछ सजातीयता अथवा समानता थी। रोमन साम्राज्य में राष्ट्रीय भावना का विलकुल ही अभाव था। ऐसे सविधान के अधीन, जो सदा से ही नगर का सविधान था, अधीनस्थ प्रजाजनो को रोमन गणतन्त्र के लोगों के अधिकारों का कुछ भी पता नहीं था और इस बात से निरंकुशत्व का विकास और भी आसान हो गया। साम्राज्य-काल में भी गणतन्त्र के बने रहने की कल्पना ऑगस्टस और पूर्ववर्ती सम्राटों के लिए बड़ी लाभदायक रही, क्योंकि इनके द्वारा वे अपने आपको जूलियस सीज़र के जैसे अन्त से बचा सके, किन्तु इनके कारण बाद के वर्षों में सम्राट-पद के लिए बड़े संघर्ष हुए, क्योंकि सम्राट के पद का कोई सविधानी आधार नहीं था। किन्तु गणतन्त्रवाद से साम्राज्यवाद में परिवर्तन के समय जो 'वस्तुन' प्रभुमत्ता थी अर्थात् सम्राट—वह अन्त में 'अधिकारिता' अथवा विधिन प्रभुमत्ता मानी जान लगी और जस्टीनियन के ये शब्द कि 'नरेश की खुशी में ही विधि का बल है' उसके समय तक अक्षरशः और स्वीकृत मत्त बन गए, यद्यपि उस विधि का अधिकार-क्षेत्र, पाँचवीं शताब्दी में पश्चिमी साम्राज्य के छिन्न-भिन्न होने से पूर्व के दिनों के क्षेत्र से बहुत संकुचित था।

तो फिर रामन सविधानवाद ने क्या स्थायी प्रभाव डाले? सबसे पहले तो रामन विधि का महाद्वितीय स्वरूप के विधि-इतिहास पर बहुत बड़ा प्रभाव पड़ा। पश्चिमी साम्राज्य के द्यूटमजानीय आक्रमणकारियों द्वारा लाई गई क्रियाएँ और विधियाँ रामन संहिता में, जो उन्हें वहाँ मिली, घुल मिल गई और इस सम्मिश्रण में उन विधिप्रणालियों का जन्म हुआ जो आज पश्चिमी महाद्वितीय शताब्दी के अन्त में हैं। दूसरे, रोमनों की व्यवस्था और एतता के प्रति प्रेम इतना प्रबल था कि मध्ययुग के लोग विघटनकारी शक्तियों के होने हुए भी

विश्व की राजनीतिक एकता की धारणा से आविष्ट थे। आधुनिक विश्व के उदार विचारक आज जो यह स्वप्न देख रहे हैं कि शायद अन्त में युद्ध के निवारण के लिए एक अंतर्राष्ट्रीय अथवा अनिराष्ट्रीय सत्ता की स्थापना की जा सकेगी, उसका मूल, एकता के लिए रोमनों के उत्कट प्रेम और मध्यकाल में एब आदर्श के रूप में बनी हुई उसकी प्रतिष्ठा में पाया जा सकता है। तीसरे, सम्राट के वैध प्रभुत्व के बारे में दुहरी धारणा—एक ओर यह कि नरेश की धृष्टि में ही विधि का बल है और दूसरी ओर यह कि उसकी अनियमित अन्तर्गत जनता से प्राप्त होती है—कई शताब्दियों तक बनी रही, और इसी में शासक और शासित के संबंधों के बारे में दो पृथक् मध्यकालीन विचारधाराओं का जन्म हुआ। मध्यकाल के प्रारम्भ में इसने फलस्वरूप सीमा ने सत्ता का आँखें मूंद कर स्वीकार कर लिया, किन्तु उस काल के अन्तिम दिनों में इस विचारधारा का जन्म हुआ कि प्रारम्भ में सम्राट को शक्ति प्रत्यायुक्त करने वाली जनता उसे उचित रूप से पुनः अपने हाथों में ले सकती है। जिस लोचनत्र से आधुनिक युग का समारम्भ हुआ, उसका दार्शनिक आधार यही तर्क था।

4 मध्यकाल में संविधानवाद

चौथी और पाँचवीं शताब्दियों में रोमन साम्राज्य के पश्चिमी अर्द्धों में बर्बरी के प्रबल आक्रमणों से रोमन राजनीतिक व्यवस्था भग्न हो गई। किन्तु पूर्वी अर्द्धों में यह व्यवस्था बनी रही, जहाँ सम्राटों ने कुन्तुनुनिया के चारों ओर दिन-प्रतिदिन घटते हुए क्षेत्र में अनिश्चित शासन बनाए रखा। यह परवर्ती रोमन (अथवा बाइजेन्टाइन) साम्राज्य विस्तार में अधिकाधिक छोटा एवं एकाकी राज्य बनता गया, यहाँ तक कि अन्त में पश्चात्य योरोप से संपर्कहीन अवस्था में इस पर तुर्कों ने सन् 1453 में उसकी राजधानी पर अधिकार करके कब्जा कर लिया। बर्बरी द्वारा रोमन विधि की सार्वभौमिकता भग्न कर दिए जाने के परवाह पश्चिम में वास्तविक एका असंभव हो गई किन्तु विश्व-साम्राज्य का वैध सिद्धांत सदा ही बना रहा और इसी निदान से पश्चिम रोमन साम्राज्य का विकास हुआ।

इस साम्राज्य की नींव सन् 800 में महान् चार्ल्स ने डाली थी परन्तु यह मूल रोमन साम्राज्य से बहुत भिन्न प्रकार का संगठन था। यह प्रादेशिक, प्रजातीय, सामाजिक, राजनीतिक और आध्यात्मिक दृष्टि में इस सीमा तक स्पष्टांतरित रोमन साम्राज्य था कि पुराना रोमन संविधानवाद विलुप्त ही लुप्त हो गया। निर्जीव रोमन पिण्ड को पुनर्जीवन करने के लिए द्यूटोनिक तत्त्व प्रत्यक्षन पर्याप्त शक्तिशाली थे और नैथोलिक चर्च को जो पश्चिमी रोमन साम्राज्य के परवर्ती दिनों में शक्तिशाली होने लग गया था, अपने विकास से पुराने रोमन

केन्द्रीय शासन के विघटन की अवस्था में सार्वभौमिक शक्ति के ऐसे दावे करने का प्राप्तिमिलन मिला जिनसे कि लौकिक सत्ता का खनरा पैदा हो गया। समुचित सविधान का विकास करने के लिए अवसर प्राप्त हान से पूर्व ही महान् चार्ल्स का साम्राज्य पहले तो फ्रेङ्क जाति की उत्तराधिकार विधियों के अनुसार उसके उत्तराधिकारियों में बँट गया और उसके बाद नवी तथा दसवीं शताब्दियों के नासं लोग के आक्रमण के परिणामस्वरूप विघटित हो गया। इसके उपरान्त पवित्र रोमन साम्राज्य फिर से बैसा न बन सका जैसा कि वह चार्ल्समैन (Charlemagne) के अधीन था। वह जर्मनी तक ही सीमित रह गया, हाँ, इटली पर उसके कुछ अस्पष्ट और न्यूनाधिक प्रभुता के अधिकार बने रहे।

इसके उपरान्त समस्त योरोप में सामतवाद का विकास बड़ी द्रुत गति से पैदा। यह एक प्रकार का मध्यकालीन सविधानवाद था, क्योंकि यह सामाजिक और राजनीतिक संगठन के माधारणतया स्वीकृत रूप में कुछ हद तक व्यवस्थित था। इसका मूल लक्षण भूमि का छोटी इकाइया में विभाजन था, जिसका सामान्य मिथ्या यह था कि "प्रत्येक व्यक्ति का एक स्वामी होना चाहिए।" इस व्यवस्था ने मध्यकालीन साम्राज्य के नाममात्र के दावों में भारत कोई कृद्धि किए बिना ही उसे कुछ बन दिया, क्योंकि अब वास्तविकता की जाँच की आवश्यकता के बिना एक ऐसे योरोपीय सम्राट की एक स्तूप के रूप में कल्पना करना संभव हो गया जिसके गिखर पर सम्राट का स्थान था जो कि स्वयं भी 'ईश्वर का सामन्त' समझा जाता था। सामतवाद की बुराई इस बात में थी कि उसके अन्तर्गत सामन्तों को अमाधारण शक्ति प्राप्त थी और उनकी शक्ति के अनुपात में ही एक एकौटन राज्य के आधिपत्य का दिन टलता गया। इसलिए, हम देखते हैं कि मध्यकाल के शक्तिशाली राजा के ये जिन्होंने शक्ति का अपने हाथों में केन्द्रित करने और इस प्रकार एक केन्द्रीय नियंत्रण को व्यवस्थित करने का प्रयास किया जो बात सामंतीय प्राधान्य के लिए निश्चय ही अनिष्टकारी थी।

इस प्रकार यह प्रतीत होता है कि पूर्व मध्यकालीन युग की अव्यवस्था और आधुनिक राज्य की व्यवस्था के बीच की खाई का पाटने के लिए पुनः के रूप में सामन्तवाद का विधान अनिवार्य था। केन्द्रीयकरण के ये पहले बड़े प्रयत्न पारोप के पश्चिमी छोर में हुए। विशेष रूप से इंग्लैण्ड और फ्रांस में और उनसे कुछ कम हद तक स्पेन में, प्यारहवीं शताब्दी से राजाओं ने शक्ति को अपने हाथों में केन्द्रित करने और विशाल सामंतीय जागीरों को नियन्त्रित और अन्त में समाप्त करने की नीति अपनाई। ये ही वे देश हैं जिनमें हम उन दो गिद्धानों के उदय का अस्पष्ट आभास देख सकते हैं जिनको हमने आधुनिक सविधानवाद के विकास की आवश्यक शर्तें कहा है, यर्षात् राष्ट्रवाद और प्रतिनिधिक लोकतन्त्रवाद। इंग्लैण्ड नवीं पवित्र रोमन साम्राज्य की सीमा के अन्दर नहीं रहा और चार्ल्समैन

के राज्य के छिन्न-भिन्न हो जाने के पश्चात् न फ्रांस ही उसके अन्तर्गत रहा। जहाँ तक पोप की सत्ता का प्रश्न है, इन दोनों में इतनी पर्याप्त स्वतन्त्रता का विकास हुआ कि वे, वास्तव में, एक राष्ट्रीय चर्च की स्थापना कर सके। इन दोनों देशों की सीमाओं के अन्तर्गत केवल अगाधारण मर्यादा में ही पोप का कोई वास्तविक प्रभाव होता था। इनके अतिरिक्त सामंतीय जागीरदारा (बैरनों) में छोटे वर्गों के प्रतिनिधियों का समाविष्ट करन वाली सभाएँ सर्वप्रथम इन्हीं दो देशों में प्रकट हुईं। इनमें से पहली समद ज़िम्मे शायरो के नाइट्स (Knights of the Shire) और नगरों के प्रतिनिधि सम्मिलित हुए सन् 1265 में और फ्रान्स में 1302 में बुलाई गई। फ्रान्स में तो वह पोप के इस दावे के प्रत्यक्ष परिणाम के रूप में आमंत्रित की गई कि पादरियों को नागरिक वर्ग में छूट होनी चाहिए। इन राज्यों में राष्ट्रीयता की भावना को गतवर्षीय युद्ध (सन् 1337-1453) से और प्रत्यागहन मिला, जिनसे प्रत्येक राज्य के प्रजाजन का अपन-अपन हितों की समानता का ज्ञान हुआ। जान आँव आर्च का नारा फ्रान्स के फ्रामीसियों के लिए भी हो सकता था जब कि अँगरेज अपने देश की उन दुर्व्यवस्थाओं का, जो अधिकांश में उस युद्ध से पैदा हुई थी, दूर करने की ओर अपना ध्यान केन्द्रित करने के लिए बाध्य हो गए।

स्पेन में राष्ट्रीयता की भावना इससे भिन्न प्रकार की परिस्थितियों में पैदा हुई। वहाँ आठवीं शताब्दी में मुसलमान मूरो ने देश के अधिकांश को अपने अधीन कर लिया था। विधर्मियों को निकालने के लिए आपसी एकता स्थापित करने का भार उत्तर में बचे हुए छोटे-छोटे ईसाई समुदायों पर पड़ा। चौदहवीं शताब्दी तक इस प्रायद्वीप में पश्चिम में पुर्तगाल और दक्षिणी-पूर्वी कोन में अवशिष्ट मूर प्रदेश (ग्रेनेडा) को छोड़कर केवल दो बड़े राज्य रह गए थे। वे एरागान और कैस्टिल थे। इन दोनों में सभाएँ (cortes) होनी थीं जिनमें पादरियों और सामंतों के अतिरिक्त ग्राम्य और शहरी दोनों वर्गों के प्रतिनिधि भी होने थे। पन्द्रहवीं शताब्दी के अन्त में ये दोनों राज्य विवाह-बंधन में बंधकर एक हो गए जिसके फलस्वरूप स्पेन राज्य का जन्म हुआ।

दूसरी ओर, जर्मनी और इटली में, जहाँ पवित्र रोमन राज्य की धारणा कहीं अधिक व्यापक रूप में मान्य थी, उपर्युक्त तीन पश्चिमी राज्यों के मुकाबले में वही अधिक दिनों तक सामंतीय अराजकता जारी रही। इसके अतिरिक्त यह अराजकता पोपसत्ता और साम्राज्यसत्ता के निरंतर संघर्ष से और भी जटिल हो गई, जो कि ग्यारहवीं शताब्दी के मध्य से और भी तीव्र हो गया। अभिप्रेत विवाद (Investiture Controversy) (सन् 1056-1125) से पैदा हुई दुर्गति और सीजर-समर्थकों तथा सीजर-विरोधियों पोप समर्थकों और पोप-विरोधियों के विपक्षी दावों से उत्पन्न घूट से होने वाली अद्योगति के फलस्वरूप

ये दोनों महान् मध्यकालीन सस्थाएँ तेरहवीं शताब्दी के अंत तक इतनी दुर्बल हो गईं कि वे अपनी पिछली शक्ति को फिर कभी प्राप्त नहीं कर सकीं। पारस्परिक संघर्ष के इस लम्बे युग में साविधानिक महत्त्व की केवल एक ही बात उत्पन्न हुई—अर्थात् वह प्रयोग जो पारिषदीय आंदोलन (Conciliar Movement) कहलाता है। यह उस महान् फूट-काण्ड (Great Schism) (सन् 1378-1417) के बाद हुआ, जिसके कारण पाश्चात्य योरोप अलग-अलग पोपों के प्रतिनिधि ठा युक्त दो भागों में विभाजित हो गया। चूंकि कोई द्वितीय गार्लमेंत उत्पन्न नहीं हुआ जो कि इस अशोभनीय बलह को बलपूर्वक समाप्त कर देता, इसलिए इस अराजकता से बचने के लिए चर्च के शासन के लिए एक पूर्ववर्ती सस्था अर्थात् सामान्य परिषद् (जनरल कौन्सिल) के पुनरुत्थान का प्रयत्न किया गया ताकि पाप को इस परिषद् के समक्ष झुबने के लिए बाध्य किया जा सके। इस मिलमिले में पिमा की परिषद् (सन् 1409) के पश्चात् कौन्सिल की परिषद् (सन् 1414-18) हुई, जिसमें चर्च व पादरियों और सामान्य लोगों—दोनों—का प्रतिनिधि पहुँचे और जिन पर स्थायी परिषदीय नियन्त्रण का सिद्धान्त स्थापित किया। किन्तु उसने जो सविधान बनाया वह अप्रती परिषद्—वैसल की परिषद् (सन् 1431-49)—में क्रियान्वित न हो सका और उस समय से चर्च के शासन की एक पद्धति के रूप में परिषदीय प्रणाली का लोप हो गया।

यद्यपि परिषदीय आंदोलन स्वयं असफल रहा, फिर भी सविधानवाद के इतिहास में दा तरह से उसका काफी महत्त्व है। पहला यह कि इन परिषदों के संगठन तथा उनकी कार्यप्रणाली से योरोप के उन राष्ट्रीय विभागों को स्वीकृति प्राप्त हो गई जिनमें योरोप उस समय विभाजित होने लगा था। कौन्सिल में, जहाँ वास्तव में राष्ट्रीय द्वारा मन देने की प्रणाली स्वीकार की गई, ऐसे पाँच समूह—अर्थात् इटालियन, फ्रेंच, जर्मन, आंग्ल और स्पेनिश—मान्य किए गए। इस प्रकार जहाँ एक ओर इस प्रकार की सर्वदेशीय सभा बुलाने के लिए मध्यकालीन एकता की भावना पर्याप्तरूपेण सजग थी, वहाँ दूसरी ओर उसे आमंत्रित करने से उसी शक्ति को बल मिला जा उस नष्ट कर रही थी। दूसरे, परिषदीय आंदोलन के पनम्बरूप इस दान पर काफी विचारविमर्श आरम्भ हुआ कि महापरिषद् का चर्च के धर्मोपनिषद् से भिन्न समस्त धर्मानुयायियों के विचारों का प्रतिनिधित्व करने के योग्य बनाने के लिए कौन-सा माध्यम अपनाया जाय। इस प्रकार चर्च के शासन के निमित्त एक प्रभावपूर्ण संगठन की स्थापना के साधना की खोज के प्रयत्न से पन्द्रहवीं शताब्दी में पाहुआ के भासीनियों, ओरम के विलियम, जॉन गेरमन, क्यूज के निकोडम आदि के लेखा में एक बिजद राजनीति दर्शन की उत्पत्ति हुई जिसमें प्रभुत्व, राष्ट्रवाद, प्रतिनिधित्व और एकत्र व परिमीन जैसी राजनीतिक समस्याओं का पथप्रदर्शन रूप में विवेचन हुआ और इस प्रकार

नागरिक युग के सांविधानिक विकास का पूर्वाभास प्राप्त हुआ।

इस प्रकार मध्ययुग के अंत में हम समस्त पश्चिमी योरोप में राजनीतिक चिन्तन का बड़ा जोर देखने हैं, जिसका प्रेरणास्रोत नैधोलिक चर्च की गुराइयो में था और जिसका उद्देश्य उस चर्च को एक नया सविधान देना था। परन्तु जहाँ इस प्रकरण में यह चिन्तन कोरे अस्पष्ट सिद्धान्त और अमपन्न प्रयोग से आगे न बढ़ सका वहाँ तीना अधिप पश्चिमजर्ती दशा, अर्थात् ब्रिटेन, फ्रान्स और स्पेन की आन्तरिक राजनीति में इस समय आधुनिक सांविधानिक राज्य का वास्तविक बीजारोपण हुआ, क्योंकि इन राज्या में व्यावहारिक राजनीति के मिद्धान्तों से वही आगे बढ़ चुकी थी और पवित्र रोमन साम्राज्य का भूत सदा के लिए गाढ़ दिया गया था। जर्मनी और इटली पर यह कई वर्षों तक सवार रहा।

5. पुनर्जागरणकालीन राज्य

मध्यकालीन सस्थाओं के विघटन की जिस प्रक्रिया का हम अभी तब वर्णन करते रहे हैं उसे पन्द्रहवीं शताब्दी में प्राचीन सस्टुनि के उस महान् पुनरुद्धार से प्रबल प्रेरणा मिली जिसे उसने सब परिणामों के साथ रिनेसां (पुनर्जागरण) कहा जाता है, क्योंकि उस युग के विचारकों को प्राचीन यूनानी लेखकों की कृतियों में जो राजनीतिक तथ्य और विचार मिले वे मध्यकाल की मान्यताओं से जो वास्तविक परिस्थितियों में स्वयं भी अप्रतिष्ठित होने लगी थी, मेल नहीं खाते थे। इस सबका सामान्य परिणाम एक साथ ही विघटन और सगठन के रूप में प्रकट हुआ, इससे मध्यकालीन ससार के टुकड़े-टुकड़े हो गये किन्तु साथ ही पृथक्-पृथक् राज्यों का एकीकरण भी हुआ। ब्रिटेन, फ्रान्स और स्पेन में राज्यों का राष्ट्रीय आधार पर और भी घनिष्ठ रूप में एकीकरण हुआ। जर्मनी और इटली में भी ऐसी बात हुई, किन्तु वहाँ यह प्रक्रिया अपेक्षाकृत सकीर्ण प्रदेशों तक सीमित रही, जिसके फलस्वरूप इन देशों में अनेक छोटे छोटे राज्य पैदा हो गए। किन्तु यह सब होते हुए भी कुछ दूर तक पुनर्जागरण से यह अच्छा कार्य समाप्त हो गया जो कि तीना पाश्चात्य राज्या में चल रहा था।

पुनर्जागरणकालीन राज्य के लोकतन्त्रात्मक होने की बात दूर रही वह तत्त्वे अर्थों में सविधानी राज्य भी नहीं था। उसकी सारभूत विशेषता, जैसा कि हम पहले देख चुके हैं, बाह्य प्रभुता थी जिसमें अपना अस्तित्व, हर सभ्य उपाय से बनाये रखने वाली एक शक्तिशाली केन्द्रीय सत्ता उपलक्षित थी। मुख्य कर राज्य को अपने समस्त पड़ोसियों के विरुद्ध शक्तिशाली बनाने की दृष्टि से निश्चय ही पुनर्जागरण काल के राजनीतिज्ञ प्राचीन राजनीति दर्शन की मूल भावना को समझ नहीं सके, क्योंकि जहाँ यूनानी स्वायत्तता की धारणा जैसा हम देख चुके हैं व्यक्ति के लिए अच्छा जीवन सुनिश्चित करने के एवमात्र साधन के रूप में की गई

थी वहाँ पुनर्जागरण काल की प्रभुता का व्यक्ति के अधिकारों से तनिक भी सम्बन्ध नहीं था। सघेप में, पुनर्जागरणकालीन शासकों का राजनीति से मतलब रहता था, नैतिकता से जरा भी नहीं, जब कि प्राचीन विश्व के दर्शन में इन दोनों का घनिष्ठ सम्बन्ध था। इस बात की मचाई का प्रमाण इस युग के एकमात्र राजनीतिविद्वान्ती मिकियाविली की कृति है जो स्वयं भी पुनरुत्थान काम की ही उपज था। चूँकि उस समय मिकियाविली का देश इटली पुनर्जागरणकालीन प्रभुत्वसम्पन्न राज्य में परिवर्तित नहीं हो पाया था, इसलिए उसका उद्देश्य यह अपील करना था कि कोई इटली के लिए वही काम कर दे जो कि पश्चिमी देशों के लिए किया गया था। सन् 1513 में प्रकाशित उसकी पुस्तक 'प्रिन्स' का यही विषय था, जिसमें उसने इस अर्थ में अपने देश के उद्धारक के उदय की इच्छा प्रकट की है। इस पुस्तक का महत्त्व इस बात में है कि वह राज्य के सवध में प्रयुक्त 'अनैतिकता' के मिटान का उल्लेख करते हुए और उसे एक नये दर्शन का रूप देने हुए इस युग की विशेषता को स्पष्टतः प्रकट करती है। इस मिटान के अनुसार राजनीति किसी प्रकार के नैतिक विचारों से परिमित नहीं होनी चाहिए, क्योंकि ऐसा करने से आज के समार में, जहाँ प्रभुता ही सब कुछ है, राज्य की प्रभुता कमजोर पड़ जाएगी। मिकियाविली को इटली का उद्धारक नहीं मिला किन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि जब अंत में उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में वह उद्धारक—काबूर—वास्तव में प्रकट हुआ तब उसने इटली के एकीकरण-आन्दोलन के मकट-काट में अपने स्वयं के आचरण के विषय में ये शब्द कहे "हम देश के लिए जो कुछ कर रहे हैं, यदि वैसा ही अपन लिए करें तो हम बड़े नीच होंगे।"

सोलहवीं शताब्दी के धर्मसुधार-आन्दोलन का राजनीतिक प्रभाव पुनर्जागरण-कालीन राज्य को ईश्वरीय स्वीकृति प्रदान करना था। स्पूघर के धर्मशास्त्रीय दृष्टिकोण में, जैसा वह सर्वप्रथम सन् 1517 में प्रकट हुआ, ताकि दृष्टि से धार्मिक विचारों के प्रति पूर्ण महिष्णुता उपपन्नित थी। उस समय के सघर्ष से वैयक्तिक समार में, जिसमें रक्षा प्राप्त करने के निमित्त स्पूघर ने एक राजनीतिक शासक का आग्रह किया यह बात मजबूत नहीं थी। इसी प्रकार सेकमनी के इलेक्टर ने राजकीय चर्च की स्थापना की। इस चर्च के लिए भी उनका ही अनन्य और अनहिष्णु होना अनिवार्य था किना इस चर्च के लिए था जिसका स्थान उसने ग्रहण कर लिया था। इस प्रकार पोपशाही पर स्पूघर के मैदान्तिक आक्रमण का राजनीतिक परिणाम यह हुआ कि समार का और भी अधिक विघटन हुआ और पुनर्जागरण कालीन प्रभु के विशेषाधिकारों के अन्तर्गत प्रजाजनो के धार्मिक आचार पर नियंत्रण भी शामिल हो गया। यह सब क्रिस्टेन के बहुत ही स्पष्ट रूप में दिखाई देती है, जहाँ अष्टम हेनरी और प्रथम एलिजाबेथ की

धार्मिक सर्वोच्चता के वाद प्रथम जेम्स ने ईरास्टियनवाद (Erastianism) की प्रतिष्ठा की, अर्थात् राज्य को चर्च में ऊपर स्थान दिया।

इस प्रकार पुनर्जागरणवालीन प्रभुता पनपी और उसने उस साम्प्रदायिक बीज की, जो मध्ययुग के अंत में पाश्चात्य योरोप में बड़ी आशा से बोया गया था। फलतः को सफलतापूर्वक विलम्बित कर दिया। महाद्वीप में उसका विकास उस प्रकार के एतत्त्व के रूप में हुआ जिसे प्रबुद्ध निरपुशवाद कहा गया है, जो लगभग सन् 1660 से 1789 तक रहा। फ्रांस प्रजा और आरिद्धता में निरपुशवाद परम अवस्था को प्राप्त हो गया। फ्रांस में पुनर्जागरण के समय से स्टेट्स-जनरल (सामान्य सभा) के अधिवेशन कम होते गए और सन् 1614 के पश्चात् तो सन् 1789 की जाति के पहले तक उसका एक भी अधिवेशन नहीं हुआ। इस प्रकार के निरपुशवाद की दो मुख्य विशेषताएँ व्यावसायिक सेना और व्यावसायिक नौकरशाही थीं जिनमें अधिकतर मध्यवर्ग या बुर्जुवा वर्ग के लोग लिय जाते थे। इस तरह जब सामंतवाद के पतन की प्रक्रिया प्रारम्भ हुई तो एतत्ता सत्ते वाली एतत्ताव शक्ति राजा ही रह गया जिसने किसी प्रतिनिधिक सभा से कोई सहायता नहीं ली और इसलिए समुचित रूप से गठित राजनीतिक सभा के अवयव कार्य द्वारा मुदू होने के बजाय अनुपयोग के कारण क्षीण हो गए। यही कारण है कि महाद्वीप में सविधानवाद का पूर्ण विकास उन्नीसवीं शताब्दी तक विलम्बित हो गया और अंत में जब उसकी प्रतिष्ठा हुई तो कई जातियों के फलस्वरूप हुई। वेल्स इंग्लैंड ही ऐसा देश था जहाँ पुनर्जागरणकालीन एतत्ता को अनियमित निरपुशतत्त्व नहीं बनने दिया गया। इसलिए, सविधानवाद के अवोध विकास का अध्ययन करने के लिए अब हमें ब्रिटेन के इतिहास पर दृष्टि डालनी चाहिए।

6 इंग्लैंड में सविधानवाद

पुनर्जागरण काल में इंग्लैंड को भी कुछ काल तक निरपुशता का अनुभव करना पड़ा, किन्तु वहाँ की विशिष्ट परिस्थितियों ने उसे वहाँ शक्तिशाली और स्थायी नहीं होने दिया जैसा कि वह महाद्वीप में हो गया। इंग्लैंड उस प्रकार के राज्य की, जिसे हमने पुनर्जागरण कालीन राज्य कहा है, अस्थायी स्थापना से बच नहीं सका क्योंकि मध्ययुगीन व्यवस्था के सर्वव्यापी विघटन से उत्पन्न कठिनाइयों के अतिरिक्त उसकी स्वयं अपनी विशिष्ट कठिनाइयाँ भी थी। फ्रांस के साथ होने वाले उसने लम्बे सघर्ष से उसने सभी साधन समाप्त हो चुके थे और इसके पश्चात् होने वाले गृहयुद्ध (गुलानो के युद्ध) ने विघटन का कार्य पूरा कर दिया। जैसा कि हम देख चुके हैं, प्रथम सत्र की बैठक, जिसमें पाउलिंटियों और नगरों के प्रतिनिधि भी सम्मिलित थे, सन् 1265 में हुई। सन् 1295 से जो प्रथम एडवर्ड

की 'आदर्श ससद्' का वर्ण था, ससद् को बैठकें अनियमित रूप से होती रही जिनका मुख्य उद्देश्य राजा के लिए धन का अनुदान करना होता था। किन्तु चौदहवीं शताब्दी के अन्त में उसके अस्तित्व को एक नया आधार मिल गया। सन् 1399 में द्वितीय रिचर्ड को राजगद्दी से उतार दिया गया और तृतीय एडवर्ड वंश की एक छोटी शाखा लंकास्ट्रियन ने राजगद्दी पर बलात् अधिकार कर लिया। सच्चा रक्त संबंधी दावा न होने के कारण चतुर्थ हेनरी और उसके उत्तराधिकारी अपने समयन के लिए ससद् पर निर्भर हो गए। किन्तु फ्रांस के विरुद्ध असफलता और पण्ड हेनरी की, जो गुलाबों के युद्ध (वार ऑफ रोजेज) के फलस्वरूप राज्यच्युत कर दिया गया था अयोग्यता के कारण उनकी स्थिति की कमजोरी और भी बढ गई। उसके बाद गद्दी पर बैठने वाले चतुर्थ एडवर्ड को युद्ध जारी रखना पडा जिसका अन्त बॉसवर्थ की लड़ाई में हुआ, जिसमें सन् 1485 में हेनरी द्यूडर ने उसके भाई तृतीय रिचर्ड को पराजित कर दिया। इसी अवसर पर उस राजतन्त्र की स्थापना हुई जिसे प्रायः 'द्यूडर निरंकुशतन्त्र' कहा जाता है।

किन्तु इस पद का स्पष्टीकरण आवश्यक है। द्यूडर निरंकुशतन्त्र में शासन के तीन अंग थे जिनमें केवल एक ही ऐसा था जिसकी तुलना उस उच्च कोटि की प्रशिक्षित नौकरशाही से की जा सकती है, जो कि जैसा ऊपर कहा जा चुका है महाद्वीप के निरंकुश शासन की विशेषता बन गई थी। हमारा तात्पर्य परिपद् (कौंसिल) से है, जो कि कार्यपालिका विभाग में राजा का साधन बन गई थी। उसकी साधारण शक्ति पर अन्य दो अंगों अर्थात् ससद् और शांति-न्यायाधीशों (Justices of the Peace) के अस्तित्व से रोक लगती थी। यह सच है कि परिपद् की सहायता से तैयार की हुई राजा की योजनाओं को ससद् सामान्यतया किसी प्रकार की आपत्ति के बिना स्वीकार कर लेती थी, किन्तु महत्वपूर्ण बात तो यह है कि उसकी बैठकें निरन्तर होती रही और वह विधि एवं नए सबंधी सब प्रस्तावों का अनुमोदन करती रही। इसमें सदेह नहीं कि द्यूडर काल की ससद् अधिकतर आशाकारिणी थी, किन्तु इसका कारण यह था कि द्यूडर वंश के पाँच राजाओं में से कम-से-कम तीन राष्ट्र की इच्छा को व्यक्त करते थे। अन्त में जब राजा उस इच्छा के प्रतीक नहीं रहे तब ससद् ने, जिसके समस्त साधन संसार थे, विद्रोह कर दिया। शांति-न्यायाधीश केन्द्रीय सरकार की नीति को कार्यान्वित करने वाले स्थानीय प्रशासक थे, परन्तु वे महाद्वीप में केन्द्रीय सत्ता के बैठन भोगी पेशेवर एजेंटों के समान स्थानीय प्रशासक नहीं बल्कि जमींदार समाज से लिए गए अवैतनिक कर्मचारी थे।

ब्रिटेन अपनी द्वीपीय स्थिति के कारण विदेशी आक्रमण के विरुद्ध सशस्त्र रक्षा की निरन्तर आवश्यकता से मुक्त और महाद्वीपीय निरंकुशतन्त्र को बल प्रदान करने वाली शक्तियों से अलग था। इसी स्थिति के कारण वहाँ राजा की निरंकुशता

का स्थानीय और केन्द्रीय स्व-शासन के मूलबद्ध सिद्धांत के साथ मेल बिठाया जा सका। राज्य के पृथक्त्व ने राष्ट्रीयता की भावना को भी बल दिया और ट्यूडर काल की दो बड़ी घटनाओं में उसकी अभिवृद्धि हुई। इनमें पहली घटना धर्मसुधार आन्दोलन था जिसमें चर्च का आधिपत्य पोप से ब्रिटेन के राजा को हस्तान्तरित कर दिया और इस प्रकार उसे पोपशाही के हस्तक्षेप से पूरी तरह बचा लिया। दूसरी बड़ी घटना स्पेन के जगी बेंडे (आर्मडा) की पराजय थी। ब्रिटेन की इस विजय ने उस भय के भूत को सदा के लिए भगा दिया जो सोलहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में स्पेन के एक साम्राज्यिक शक्ति के रूप में प्रबल होने के दिन से अँगरेजों पर सवार था। जगी बेंडे की पराजय ने संसद को उस अधीनता की स्थिति से तुरत ही मुक्त कर दिया जिससे कि उच्च नौति के विषयो पर उसका मुँह बिलकुल बंद कर रखा था और जब सन् 1603 में स्टुअर्ट वंश का प्रथम जेम्स सिंहासनावृत्त हुआ तो उस लम्बे सघर्ष का शीर्षण हुआ जो तब तक समाप्त नहीं हुआ जब तक कि संसद ने राज मुकुट (Crown) अर्थात् राजा पर पूरी विजय प्राप्त न कर ली।

प्रथम जेम्स के शासन में जो एक विवाद यात्र था, उसने उसके पुत्र के समय में मशरूफ सघर्ष का रूप धारण कर लिया। मूह-युद्ध (सन् 1642-49) ने इंग्लैण्ड में, महाद्वीप में जितने प्रकार का प्रबुद्ध निरंकुशत्व तेजी से बढ़ता जा रहा था, उसकी स्थापना की संभावना बिलकुल ही समाप्त कर दी और यद्यपि कॉमनवेल्थ काल के पश्चात् और पुनः स्थापन के साथ ही द्वितीय चार्ल्स और द्वितीय जेम्स के अधीन स्टुअर्ट निरंकुशता ने फिर से सिर उठाने का प्रयत्न किया किन्तु सन् 1688-89 की क्रांति ने उसे इतनी बुरी तरह कुचल दिया कि भविष्य में राजकीय शक्ति को पुनर्जीवित करने के प्रयत्न की सफलता की आशा बिलकुल नष्ट हो गई। इस परिवर्तन की हम बाद में फिर चर्चा करेंगे। यहाँ पर सन् 1688 की क्रांति से सबब दो मुख्य बातों पर ही धोर देना आवश्यक है। उनमें पहली बात यह है कि काम-काज का नियंत्रण प्रभावकारी रूप में राजा से संसद राजा ('King in Parliament') के हाथों में चला गया। दूसरी बात यह है कि इस परिवर्तन को वैध आधार प्राप्त हो गया। इसके पूर्व वास्तव में संविधान की कोई विधि नहीं थी, रूढ़ियाँ और रिवाज थे, क्योंकि मेम्बरों को विधि कहना ठीक नहीं होगा और उसके अधिकांश उपबन्ध उसे उत्पन्न करने वाले सामंत युग के गुजर जाने के साथ ही अप्रचलित हो गए थे, हालांकि लोकसभा (हाउस ऑफ कॉमन्स) पूर्वदृष्टांत के रूप में उसका हवाला देती रहती थी। सन् 1628 के अधिकार-पत्रिका (पिटिशन ऑफ राइट्स) ने, राजा की सहमति प्राप्त हो जाने पर, सच-मुच ही विधि का रूप धारण कर लिया, किन्तु उसके उपबन्धों का कभी पालन नहीं किया गया और राजपद के परितोमन का सारा प्रश्न प्यूरिटन क्रांति की उथल-

पुनः पुनः बिलुप्त हो गया। कॉमनवेल्थ और प्रोटेक्टोरेट के समय में पूर्णरूपेण लिखित सविधान प्रस्तुत किए गए, किंतु वे पुनः स्थापन के साथ लुप्त हो गए। पुनः स्थापन से संबंधित कुछ वित्तीय उपबन्धों को गांविधिक बन प्राप्त था, किंतु फिर भी वे सामान्य नागरिकी व्यवस्था के अन्तर्गत थे।

सन् 1688-89 की क्रांति के समय पारित विभिन्न सन्धिधियों ने ब्रिटिश राज्य की प्रभुता को अपरिवर्तनीय रूप में समुद्र के हाथों में सौंप दिया, क्योंकि अधिकार विधेयक (बिल ऑफ राइट्स) और सैनिक विद्रोह अधिनियम (न्यू-टिनी एक्ट) से सेना का नियंत्रण समुद्र को प्राप्त हो गया, और, सेना के पोषण के लिए धन के धार्मिक अनुदान की सरल रीति से, यह नियंत्रण निरंकुशता के निवारण के लिए प्रभावकारी सिद्ध हुआ। किन्तु यह एक प्रकार का विधान-संबन्धी साधारण पर्यवेक्षण मात्र था, समुद्र कार्यपालिका संबंधी कृत्यों को राजा और उसके मंत्रियों के हाथों में छोड़कर समुद्र हो गई। किंतु अठारहवीं शताब्दी के दौरान में केवल प्रथाओं के विकास के फलस्वरूप दलीय (पार्टी) प्रणाली पर आधारित मन्त्रिमंडलीय (कैबिनेट) व्यवस्था का आविर्भाव हुआ, और उस शताब्दी के अंत तक यह व्यवस्था इनकी दुर्घटनापूर्वक जन्म गई कि कार्यपालिका का नियंत्रण भी समुद्र की शक्तियों में सम्मिलित हो गया।

इसी बीच, राज्य के वैधानिक इतिहास में 'विधि के शासन' (रूल ऑफ लॉ) का सिद्धान्त स्थापित हो गया था, जिसका यह अर्थ है कि विधि के समक्ष सभी नागरिक बराबर हैं, चाहे वे किसी भी श्रेणी के हों। बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) (सन् 1679) तथा व्यवस्था-अधिनियम (Act of Settlement, 1701) जैसी सविधियां ने एक ओर नागरिक को अन्याय्य कारावास से और दूसरी ओर न्यायाधीश को राजा के हस्तक्षेप से मुक्ति प्रदान कर दी थी। इससे अतिरिक्त, जॉन विल्क (John Wilkes) (सन् 1763) के जैसे मुकदमों के संबंध में किए गए न्यायिक निर्णयों से नागरिक को गलत गिरफ्तारी से उन्मुक्ति प्राप्त होने के साथ ही साथ राजा के मंत्री भी विधि की साधारण प्रक्रिया के अधीन हो गए। यह विधि का शासन समस्त उपनिवेशों में भी प्रचलित कर दिया गया। इसी कारण सभी ब्रिटिश स्वशासित अधिराज्यों और अमरीका के संयुक्तराज्य में आज विधिव्यवस्था का मूल आधार यही सिद्धान्त है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक ब्रिटेन एक सांविधानिक राज्य बन गया था, हालांकि वह लोकतन्त्रात्मक नहीं था। राजा के विकास से और कई सविधियां के फलस्वरूप उसके शासन के तीन विभाग—विधानमंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका—समुचित रूप से गठित और ऐसी रीति में संबंधित हो गए कि निरंकुशता की सम्भावना ही नहीं रही। इस

व्यवस्था के मूल में प्रतिनिधित्व का मिश्रित दृष्टा से विद्यमान था, किन्तु मताधिकार के विस्तार की धारणाएँ अभी व्यावहारिक राजनीति के रूप में मान्य नहीं हुई थी। इससे लिए ब्रिटेन को प्रांसीसी और औद्योगिक जातियों के समुक्त परिणामों की प्रतीक्षा करनी पड़ी जिनकी विलक्षण बाढ़ में वर्षा करेगी। किन्तु यह निर्विवाद है कि अठारहवीं शताब्दी के मध्य में समस्त संसार में वेस्ट ब्रिटेन ही एक सांविधानिक राज्य था। इसने विस्तार के साथ उसकी इतिहास का वर्णन करने का औचित्य यही है क्योंकि जैसा कि एक विद्वान् ने कहा है, 'आमरीकी और प्रांसीसी जातियों के होने से पहले ब्रिटिश व्यवस्था का (ब्रिटेन में तथा उसने अधीनस्थ गिरे प्रदेशों में) इतिहास वास्तव में विश्व में स्व-शासन का इतिहास है। अतः, यह बात अनिवार्य थी कि यह व्यवस्था अन्य राज्यों में परवर्ती सांविधानिक विचारों के लिए आदर्श बन जाए।

ब्रिटिश संविधान का विकास धीमा और रीति-रिवाजों से हुआ था। यह किसी सिद्धान्त के परास्वरूप ज्ञान-बुझावर रहे गए उन अन्य संविधानों की तरह नहीं था, जिनका हम अध्ययन करेंगे। यद्यपि उसका विकास किसी सिद्धान्त अभ्यास सिद्धान्तों का परिणाम नहीं था, फिर भी यह उससे राजनीतिक चिन्तन का आरम्भ हुआ जो कि सत्रहवीं और अठारहवीं शताब्दियों की विशेषता थी। यदि एकमात्र विद्यमान सांविधानिक राज्य ब्रिटेन ही था और यदि लोग महाद्वीप में जगे हुए गिरणुगतता को विचार करने के साधनों की खोज कर रहे थे तो यह स्वाभाविक ही था कि वे अपने मन में इस अनुपम मत की जाँच और उसमें विशेष-लक्ष्य का प्रसार करें। किन्तु उस मत का निर्माण विकास-प्रक्रिया के द्वारा हुआ था और प्रश्न यह उठा कि उसका प्रयोग उन नातिवारी परिस्थितियों में किस प्रकार किया जाय, जिन परिस्थितियों में ही अत्यधिक परिवर्तन संभव प्रतीत होता था। इस प्रश्न का उत्तर ही यह जुड़ी है जिससे ब्रिटिश संविधान और उन संविधानों में घीब का सारभूत अंतर समझा जा सकता है, जो कि उत्तरी नगर मात ही हो सकते थे। गया संविधानवाद, जिसमें भाविभाव का हम अध्ययन करेंगे, एक दस्तावेज के रूप में था, जिसमें कई शताब्दियों के विकास से अपने संविधानवाद का निर्माण करने वाले राज्य में अनुभव के परिणामों को एक साथ ही संगृहीत करने का प्रयत्न किया गया। इस अर्थ में पाश्चात्य संविधानवाद के विभिन्न स्वरूपों का सम्मिलन और सम्मिश्रण हुआ जिससे गुराने में नये को प्रभावित किया और नये से गुराना प्रभावित हुआ। परंतु, चूंकि ब्रिटिश संविधान का इतना विकास हो चुका था, अतएव मुख्य रूप से इसी कारण यह अपने-आपमें नई अवस्थाओं के अनुकूल बना रहा, और विद्यमान संविधान को मूल रूप में परिवर्तित किए बिना ही उसमें उन नये तत्वों का समावेश कर रहा जो परवर्ती दस्तावेजी संविधानों द्वारा नैदा किए गए थे।

7. अमरीकी और फ्रांसीसी क्रांतियों का सांविधानिक प्रभाव

पुनरुत्थान द्वारा पैदा की गई राजनीतिक निरकुशता ने और धार्मिक असहिष्णुता के द्वायह ने, जिसका दमन करने के लिए धर्मसुधार-आंदोलन ने कुछ भी नहीं किया, राज्य की उत्पत्ति के सबंध में एक ऐसी व्याख्या को जन्म दिया जो उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ तक प्रभावशाली बनी रही। इसे साधारणतया सामाजिक सविदा का सिद्धान्त कहा जाता है। आधुनिक काल में इसका प्रथम प्रतिपादन फ्रांस में हुगूजेनो लोगो (Huguenots) ने और स्पेन के अत्याचारों से पीड़ित नीदरलैंड के निवासियों ने किया, क्योंकि राजनीतिक निरकुशता और धार्मिक असहिष्णुता के कुप्रभाव से सबसे अधिक वे ही दुखी थे। किन्तु यह कोई नया सिद्धान्त नहीं था। प्लेटो की 'रिपब्लिक' में इसका प्रतिपादन किया गया है और मध्ययुग में सम्राट और पोंप के सघर्ष के दौरान में यह सिद्धान्त फिर सामने आता है। संक्षेप में, सामाजिक सविदा का सिद्धान्त यह है कि राज्य की उत्पत्ति अमहनीय प्राकृतिक अवस्था को समाप्त करने के उद्देश्य से एकत्रित जन समूह के बीच एक समझौते के परिणामस्वरूप हुई। इस समझौते से लोग अपने कुछ प्राकृतिक अधिकारों का परित्याग कर देते हैं, किंतु केवल उन्हीं अधिकारों का जो समाज में राजनीतिक अवस्था की स्थापना के लिए आवश्यक होते हैं। अतएव, राजनीतिक समाज का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि नागरिकों के इन अधिकारों की जिनका उपर्युक्त रीति से परित्याग नहीं किया गया है, निरन्तर गारण्टी से बने रहें। यदि शासन की स्थापना का आधार सविदा है तो इसका यह अर्थ हुआ कि जब शासन निरकुश हो जाता है तब वह सविदा को भंग करता है और इसलिए राज्य के नागरिकों को ऐसे शासन को हटा देने का अधिकार है। हुगूजेनो लोगो और नीदरलैंड के निवासियों की तरह के जो लोग निरकुशता के उन्मूलन को न्यायसंगत प्रमाणित करना चाहते थे उनके लिए इससे अधिक उपयुक्त सिद्धान्त और कौन-सा हो सकता था जिसके द्वारा कि अन्ततः उनकी विद्रोह का अंतिम अधिकार प्राप्त होता था।

इस सिद्धान्त के अनेक समर्थकों के द्वारा इसमें बहुत-से परिवर्तन हुए। यह सच है कि उनके सर्वप्रथम और सर्वाधिक विख्यात व्याख्याकारों में से एक अंगरेज व्याख्याकार टॉमस हॉब्स ने अपने ग्रन्थ लेवियथन (सन् 1651) में इस सिद्धान्त के द्वारा राज्य की निरकुशता को इस आधार पर न्यायसंगत मिट्ट कर देने का प्रयत्न किया कि सविदा के अनुसार प्रतिष्ठित शासन सविदा का एक पक्ष नहीं था, अर्थात् सविदा उसके माथ नहीं हुई थी, अतएव वह उसको भंग नहीं कर सकता था। किन्तु जहाँ इस सिद्धान्त के अधिकतर समर्थक अत्याचारी शासक की हत्या को न्यायोचित ठहराने का प्रयास कर रहे थे वहाँ ग्रेने के गृहयुद्ध (सन् 1642-

49) की दुर्व्यवस्थाओं के तुरन्त पश्चात् लिखनेवाला हॉम्स अमल में अराजकता से बचने के लिए दार्शनिक आधार की खोज कर रहा था। दूसरे अमेरिज विचारक जॉन लॉक ने, जिसका अठारहवीं शताब्दी में महाद्वीप की विचारधारा पर बड़ा गहरा प्रभाव रहा, इस सिद्धान्त को अपने ग्रन्थ ट्रीटिजेज ऑफ सिविल गवर्नमेंट (सन् 1690) में ब्रिटेन की सन् 1688-89 की क्रांति को न्यायोचित सिद्ध करने में प्रयुक्त किया। यह ग्रन्थ उदारवादियों (ह्विगो) का आविष्कार (Manifesto) था जिसमें जेम्स द्वितीय का राजगद्दी से उतारन और अधिकार विधेयक (बिल ऑफ राइट्स) को पारित करने वाले दल के पक्ष का समर्थन किया गया था। लॉक के विचार में सविदा प्रजा और राजा के बीच की गई थी और इसका उद्देश्य मनुष्य के अधिकारों की, जिसे रूप में वे राजनीतिक अवस्था की स्थापना से पूर्व विद्यमान थे, व्याख्या करते तथा उन्हें त्रिव्यम्बित करने के निमित्त एक सामान्य यत्र स्थापित करना था। इस सामान्य सिद्धान्त को लॉक ने सन् 1688 की विशिष्ट परिस्थितियों पर आसानी से लागू कर लिया। वास्तविकता तो यह है कि जेम्स द्वितीय को राजगद्दी से हटानेवाले सन् 1689 के मन्मेलन में प्रस्ताव में यह सिद्धान्त पहले से ही समाविष्ट कर लिया गया था। इस प्रस्ताव में कहा गया था कि राजा ने "राजा और प्रजा के बीच में हुई मूल सविदा को भंग करते हुए राज्य के सविधान को नष्ट करने का प्रयत्न करने के कारण शासन के अधिकार को ह्याग दिया है और इसके फलस्वरूप राजगद्दी खाली है।" इस प्रकार जब तीन वर्ष के कुशासन के पश्चात् जेम्स द्वितीय पदच्युत किया गया तब यह मान लिया गया कि विलियम ऑफ ऑरेंज और मेरी को ब्रिटेन के राजसिंहासन पर बिठाने के लिए एक नई सविदा की गई। ह्विग लोगों ने स्टुअर्ट वंश के राजाओं के वैवी अधिकार के सिद्धान्त का इस भांति उत्तर दिया।

किन्तु जहाँ एक ओर हॉम्स ने सविदा के पक्ष को पूर्णरूपेण समर्थन देने की सुविधाजनक किन्तु तर्कहीन पद्धति द्वारा—अर्थात् निरकुशता के सिद्धान्त को प्रमाणित करने के निमित्त सब-कुछ बलिदान करके—स्वतन्त्रता और सत्ता में मेल करा दिया, वहाँ दूसरी ओर लॉक ने प्रभुत्व की कठिन समस्या को उसकी उपेक्षा करके टाल दिया। यदि क्रांति न्यायोचित हो तो उसके निष्पादन के लिए उचित अवसर का निश्चय करने वाली सत्ता कौन है?—लॉक ने इस आधारभूत प्रश्न का कभी उत्तर नहीं दिया, किन्तु पृष्ठभूमि में शक्ति के वरिष्ठ भूत के रूप में 'जनता' की अस्पष्ट कल्पना से अपने आपको सतुष्ट कर लिया। तिस पर भी यह मानना बेकार होगा कि वह क्रांति जिसने जेम्स द्वितीय को पदच्युत करके विलियम और मेरी को राजसिंहासन पर बिठाया, जनता ने की थी। वह तो वास्तव में एक अभिजात वर्ग का काम था जिनका जेम्स द्वितीय ने प्रति विरोध अधिकार विधेयक (बिल ऑफ राइट्स) के रूप में प्रकट हुआ, जो एक ऐसी

निम्नान प्रतिनिधित्वहीन समूह द्वारा पारित किया गया था जिसके गठन में, मनु 1295 में उमरी स्थापना के बाद में, कोई भी ठोस सुधार नहीं हुआ था। प्रभुता और लोकतंत्र में भेद विधानों की कठिन समस्या को हल करने का प्रयत्न अंत में प्रसिद्ध फ्रांसीसी विचारक हंसो ने किया। अपने प्रसिद्ध ग्रंथ 'सोशल कंट्राक्ट' (मनु 1762) में हंसो ने लॉक के सिद्धान्त का हॉब्स की पद्धति से प्रतिपादन करते हुए लोकतंत्र के पक्ष का तर्कपूर्ण ही नहीं, अपितु अखंडनीय समर्थन प्रस्तुत करने का साहसपूर्ण प्रयास किया। हंसो ने कहा कि यदि मनुष्य स्वतंत्रता के निमित्त पैदा होते हुए भी सर्वत्र यथन में है तो ऐसी दामता को वैध रूप देने का एरमात्र साधन यह है कि प्रभुता उन लोगों के हाथों में ही रहनी चाहिए जिन्होंने व्यक्तियों के एक समूह को समाज का रूप देने वाली सविदा की थी। सविदा के द्वारा प्रत्येक व्यक्ति ने अपने आपको सबसे प्रति समर्पित करते हुए किसी के भी प्रति समर्पित नहीं किया और इसलिए उससे समानता उपलब्ध हुई। लोक प्रभुता के इस सिद्धान्त ने, जिस रूप में हंसो ने इसका प्रतिपादन किया, उन गतिविधियों के लिए दुन्दुभी का कार्य किया जिन्होंने अंत में योरोप में पुरानी व्यवस्था का उन्मूलन दिया, क्योंकि हंसो के विचारों के सर्वमान्य हो जाने पर प्रबुद्ध निरंकुशतंत्र के लिए उसके सुझावों में प्रभावकारी रक्त रहना सम्भव नहीं हो सकता था।

हंसो का 'सोशल कंट्राक्ट' कदाचित् सबसे महान् युगान्तरकारी ग्रन्थ था। स्वयं उसमें तो कोई ऐसी बात नहीं थी, परन्तु परवर्ती सविधान निर्माण-कार्य पर जो प्रभाव उसका पड़ा उसे देखते हुए वह वास्तव में एक युगान्तरकारी ग्रन्थ था। हंसो ने सामान्य इच्छा (General will) के अपने सिद्धान्त के आधार पर लोकतंत्र को दार्शनिक औचित्य प्रदान करने के उन्मुख प्रयत्नों से अपने आप को तर्क के दलदल में फंसा लिया और राज्य के स्वीकार्य सिद्धान्त के रूप में सामाजिक सविदा का सिद्धान्त अंत में हंसो के जर्मन उत्तराधिकारियों कांट, फिशटे और हीगेल के आदर्शवादी दर्शन द्वारा पैदा किए गए अनुभववादी धुंध में विलुप्त हो गया। हंसो ने स्वयं प्रतिनिधिक लोकतंत्र की धारणा का अन्तर्विरोधी कहकर उसका उपहास किया और हंसो के शासन के आदर्श प्रत्यक्ष या प्रारम्भिक लोकतन्त्र की प्राचीन धारणा पर आधारित होने के कारण उसके युग में निरंकुल अव्यवहार्य था। किंतु उसके शिष्य उनमें हठधर्मी नहीं थे और यह बात मचाई के माथ कही जा सकती है कि हंसो के बाद विकसित होने वाली प्रतिनिधिक संस्थाओं में जाने-अनजाने उसका अन्तिम सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप देने का प्रयास किया गया है।

हंसो की पुस्तक 'सोशल कंट्राक्ट' वास्तव में इन दो महान् शक्तियों की माहित्व पूर्वगामी थी, जो अठारहवीं शताब्दी के अंत में अमेरिका और फ्रांस

म हुइ। अमरीका की त्रानि स्वतन्त्रता-युद्ध (सन 1775-83) तक ही सीमित नहीं थी। उस त्रानि ने तेरह उपनिवेशों में प्रत्यक्ष म जनता-शासनपरिवर्तना का और उन राज्य-सविधानों के आलेखन का रूप धारण किया जिनका कि सन 1781 में सवजन और प्रकाशन किया गया। इन सवजन का फामोसो भाषा में अनुवाद हुआ और उसने फ्रान्स के त्रानिकारिनीन सविधान निर्माण पर काफी प्रभाव डाला। किन्तु आधुनिक सविधानवाद के इतिहास पर स्वयं अमरीकी स्वतन्त्रता-संग्राम तथा उसके परिणामों का प्रभाव और भी अधिक मार्के पड़ा। यह संग्राम ऐसी आर्थिक व्यवस्था के परिणामस्वरूप हुआ था जिस अमरीका के उपनिवेशवासी लोग अत्याचारपूर्ण समझते थे। उनके 'प्रतिनिधित्व नहीं तो कराधान भी नहीं' नारे में अन्ततः मातृभूमि के विरुद्ध विद्रोह की भावना उत्पन्न हुई थी क्योंकि फ्रांसीसीयों के विरुद्ध उपनिवेशों की रक्षा में लड़ गए सप्त वर्षीय युद्ध (सन 1756-63) के व्यय को पूरा करने के लिए विनीत-विनीत प्रकार का कर आरोपित करना निम्न आवश्यक तो था किन्तु वर्ल्मिस्टर की सदन में अमरीकी उपनिवेशों का प्रतिनिधित्व उस समय स्पष्टतः अमम्भव था। इसलिए अमरीकी स्वतन्त्रता का संग्राम छिड़ गया जिसने पदस्वरूप अन्त में 'अमरीका के संयुक्तराज्य' नाम से ज्ञात एवं नए राज्य की स्थापना हुई जिसका आधार सन 1787 में प्रख्यापित सविधान था और जो सन 1789 में प्रवर्तित हुआ।

इस सविधान में स्वतन्त्रता की घोषणा (1776) में निरूपित सिद्धान्त समाविष्ट हैं। इसमें स्पष्टतः कहा गया है कि सब मनुष्य जन्म से समान उत्पन्न होते हैं कि उनके लिये न उनको कतिपय अविच्छेद्य अधिकारों से विभूषित किया है कि इन अधिकारों को सुरक्षित करने के लिए मनुष्यों में गान स्थापित किए जाते हैं जिनको अपनी न्यायाधिकार शक्तियाँ शासन या सम्मति से प्राप्त होती हैं, कि जब कभी कोई शासन इन उद्देश्यों को नष्ट करने लगता है तो जनता का यह अधिकार हो जाता है कि वह उसे परिवर्तित या समाप्त कर दे और एक नया शासन स्थापित कर जिसकी नींव एस सिद्धांत पर आधारित हो और जिसकी शक्तियाँ ऐसे रूप में संगठित हो जिनसे उन्हें अपनी सुरक्षा एवं अपना सूख सुनिश्चित करने की सर्वोच्च सम्भावना जान पड़े।

आधुनिक दस्तावेजी सविधानवाद का वास्तविक आरम्भ यही है। राज्य की उत्पत्ति की व्याख्या के रूप में सामाजिक सविदा का सिद्धान्त ऐतिहासिक पद्धति के अन्तर्भेदी प्रकाश में आने का निराधार जान पड़ किन्तु किसी भी प्रकार की शोष या युक्ति इस तथ्य का नष्ट नष्ट कर सकती कि अमरीकियों ने सन् 1789 में निश्चय ही एक नये राज्य की रचना की और उसके अधिकारों का एक दस्तावेज में प्रतिष्ठित कर दिया जो अमरीका के संयुक्तराज्य के सविधान के रूप में

उम देश में आज भी सर्वोच्च सत्ता के रूप में विद्यमान है। इसके अतिरिक्त, उम नए राज्य को गठित करने वाले विभिन्न समूहों को संतुष्ट करने योग्य राजनीतिक संगठन के स्वरूप के निर्माण-कार्य में अमरीकियों ने एक प्राचीन राजनीतिक पद्धति अर्थात् संधवाद को पुनर्जीवित किया जिसका कि परवर्ती राजनीति पर अत्यधिक प्रभाव होना निश्चित था। उम विषय पर बाद के एक अध्याय में हमें बहुत-कुछ कहना होगा।

कदाचित् इस बात को निश्चयपूर्वक कहना सम्भव नहीं होगा कि अमरीकियों ने रूसों के प्रभाव का प्रत्यक्ष अनुभव किया। सम्भवतः यह कहना सत्य के अधिक निकट होगा कि अमरीकी संविधान के निर्माता भी उसी भावना से प्रेरित थे जिसने कि रूसों के राजनीतिक दर्शन को प्रेरणा दी थी। किन्तु फ्रांसीसी क्रांति के प्रारम्भिक हमलों का नेतृत्व करने वालों को रूसों ने प्रत्यक्षरूपेण प्रभावित किया। घटनाओं के इस महान् चक्र के बारे में यहाँ पर इतना ही कहना आवश्यक है कि सन् 1789 ई. में जब काम के दिवालिया शासन ने एस्टेट्स-जनरल को, जिसका सन् 1614 से कोई अधिवेशन नहीं हुआ था, फिर से जीवित करने के उपाय का आसरा लिया तब उसने रूसों और उसके अनुयायियों के समस्त आदर्शवादी मतों को सभास्थल तक पहुँचा दिया और इन प्रकार राजनीतिक संविधान के प्रख्यापन के साथ उनका व्यावहारिक संयोग करा दिया। इस तरह सन् 1789 की राष्ट्रीय सभा ने संविधान निर्माण के अपने वास्तविक कार्य को आरम्भ करने से पहले "मनुष्य के और नागरिक के अधिकारों की घोषणा" तैयार की। यह दस्तावेज राज्य की संविदारमक उत्पत्ति के, लोकप्रभुत्व के और वैयक्तिक अधिकारों के सिद्धान्तों से परिपूर्ण था, जैसा कि निम्नलिखित उद्धरणों से प्रकट है —

"मनुष्य जन्म से स्वतन्त्र और अधिकारों में समान है।"

"प्रत्येक राजनीतिक संस्था का उद्देश्य मनुष्य के ऐसे अधिकारों का रक्षण है जो व्यावहारिक हैं और जो विरभोगजन्य हैं। ये अधिकार हैं स्वतन्त्रता, संपत्ति, सुरक्षा एवं दमन का प्रतिरोध।"

"स्वतन्त्रता से कोई भी ऐसी बात करने की शक्ति अभिप्रेत है जो दूसरों को हानि नहीं पहुँचाती, इससे अनुमार प्रत्येक व्यक्ति के प्राकृतिक अधिकारों के प्रयोग की सीमाएँ केवल वे ही हैं जिनसे समाज के अन्य सदस्यों द्वारा वैसे अधिकारों का उपभोग सुनिश्चित होता है। ये सीमाएँ विधि द्वारा निर्धारित की जा सकती हैं।"

"विधि सामान्य इच्छा की अभिव्यक्ति है।"

"जिसी को हमने मन के लिये छेड़ा नहीं जाना चाहिये।"

"अधिकार एवं सत्ता का अन्तर्निहित अन्तःप्रकार मनुष्य के अत्यन्त बहुमूल्य अधिकारों में से एक है।"

इसके पश्चात् सन् 1791 में जो सविधान बना, और जिसमें यह घोषणा भूमिका के रूप में जोड़ी गई थी, वह स्थायी न रह सका, क्योंकि उसने जिस विधान सभा का जन्म दिया वह मास की भीतरी अराजकता और बाहरी युद्धावस्था से निपटने में असमर्थ रहो। फिर भी यह आधुनिक दस्तावेजों सविधानवाद के विकास में दूसरी बड़ी मजिल थी जैसे अमरीकी क्रान्ति पहली मजिल थी। यद्यपि फ्रांसीसी क्रान्ति के प्रारम्भिक वर्षों के सविधानवाद को पहले आतङ्कराज की अराजकता से और तदुपरान्त उसकी भस्म से उत्पन्न नपोलियन के राज्य की निरकुशता से पराजय स्वीकार करनी पड़ी, फिर भी इस क्रान्ति ने राजनीतिक स्वतन्त्रता की एक ऐसी ज्योति जगा दी जो फिर कभी भी स्थायी रूप से बुझाई न जा सकी। जैसा कि एक विद्वान् ने कहा है फ्रांस का स्व-शासन का आदर्श प्रत्यक्ष ऐसी संगठित सरकार के लिए जिमने जनता की प्रभुता को स्वीकार और समाविष्ट नहीं किया, एक चुनौती बन गया—जैसा कि वह अपने आगल ही नहीं बल्कि अमरीकी रूप में भी नहीं बन सका था।

8 राष्ट्रवाद और उदारवादी सुधार

यद्यपि बात उलटी और अतिविरोधी जान पड़ती है, किन्तु इस सबध में आगे का कार्य नपोलियन के शासन और यूरोप में उनके परिणाम से हुआ। चूँकि लोचतन्त्र के सिद्धान्त का यूरोप में पर्याप्त सीमा तक समारम्भ हो चुका था (और अपने सैनिकवाद के बावजूद नपोलियन स्वयं दृढ़ नातिकारी बीज का बोने वाला था), अतः सविधानवाद के प्रसार को प्रभावपूर्ण बनाने के लिए केवल यही अपेक्षित था कि विभिन्न दलित समुदायों में, जिनको वह संबोधित किया गया था, चेतना लाने वाली राष्ट्रियता की भावना का पर्याप्त संचार हो। नैपोलियन के औचित्यहीन सीमा निर्धारण के कार्यों ने, विशेषकर इटली और जर्मनी में, उस अपरिपक्व भावना को चोट पहुँचाई जिसका अस्तित्व तब तक मान्य नहीं हुआ जब तक कि वह इस तरह भडककर नियाशील नहीं हो गई। यूरोप के राज्यों का एक समुक्त यूरोपीय राज्य बनाने के अपने प्रयत्नों में नैपोलियन को केवल यही सफलता मिली कि उसने उनको उस सीमा तक अलग-अलग कर दिया कि उसके कारण स्वयं उसका ही विनाश हो गया। पुनरुत्थान के सबध में हमने जिस राष्ट्रवाद की चर्चा की थी वह एक अस्पष्ट और अधिकतर अचेतन विकास था। नैपोलियन की यूरोप-विजय की असफलता के पश्चात् का राष्ट्रवाद एक भयंकर ज्वाला थी, जिसने पहले तो स्वयं प्रज्वलनकर्ता को ही भस्म कर दिया और फिर तब तक भीतर ही भीतर सुलगती और समय-समय पर पुनः प्रज्वलित होती रही जब तक कि उसने पुरानी व्यवस्था के भवन के प्रत्येक अवशेष को भस्मीभूत नहीं कर लिया। साइपजिंग के युद्ध को 'राष्ट्रों का युद्ध' कहना निरर्थक नहीं था,

हालांकि सन् 1814-15 की संधिया करने वाले राजवशोंय और अभिजातवर्गीय राजनयज्ञ उस आंदोलन के वास्तविक अभिप्राय को नहीं समझ सके जिन्होंने विंथोनापार्टे की महत्वाकांक्षाओं को निमल लिया था।

इन संधियों ने अधिकतर देशों में प्राचीन निरंकुशतंत्रों को पुनः स्थापित कर दिया, जिन्हें उलटने का ज्ञान में प्रयत्न किया था। इसके अनिश्चित अधिकतर राज्यों को सौंपाए युद्ध से पूर्व जैसी थी वैसे ही कर दी गई। जहाँ ऐसा नहीं किया गया था, वहाँ मनमाने तौर पर इतर-उधर के क्षेत्रों और जन-समूहों को पुराने राज्यक्षेत्रों से अलग करके नयों के अधीन रख दिया गया और इसमें त्रांनि द्वारा फैलाए गए विचारों का नहीं करना के अधिकार या उसकी नीति अथवा शक्ति का ही ध्यान रखा गया। इसका परिणाम यह हुआ कि राष्ट्रीय सर्वैधानिक राज्य का सांविधानिक आविर्भाव स्थगित हो गया, यद्यपि उसका पूर्ण परित्याग अब सम्भव नहीं था। इसका दूसरा परिणाम यह हुआ कि सुधारवादी गुप्त रूप से कार्य करने के लिए बाध्य हो गए और उनका उत्साह अब यदा-कदा विद्रोह के रूप में प्रकट होने लगा। इससे यह खराबी हुई कि राष्ट्रवाद और उदारवादी सुधार की समस्याओं के सम्बन्ध में भ्रान्ति उत्पन्न हो गई हालांकि दोनों को एक ही होना चाहिए था। जो राजनयज्ञ योग्य की शक्ति व रक्षक मान जाते थे उन्हें इस भ्रान्तिकारी भावना को, जहाँ भी वह प्रकट हुई, कुचलने की ही चिन्ता रहने लगी। किन्तु समय के साथ-साथ उनकी शक्ति क्षीण होनी गई और सन् 1830 में महाद्वीप के अधिकतर राज्यों में गम्भीर क्रान्ति हुई। भद्र की तरह यह भी प्रारम्भ में आरम्भ हुई, जहाँ पुनः स्थापित बुरावों वश का तख्ता उलट दिया गया और कुछ पितृपुत्र के अधीन और भी अधिक सीमित राजनयज्ञ की प्रतिक्रिया हुई। किन्तु उस समय तफल होने वाला यह एकमात्र आंदोलन था। इसका एक अपवाद बेल्जियम था जहाँ सर्वैधानिक राजनयज्ञ के अधीन एक नए स्वतंत्र राज्य की स्थापना हुई। सन् 1848 में क्रान्तियों के एक दूसरे सिलसिले में जो सन् 1830 में कहीं अधिक गम्भीर था, यह बात फिर निश्चित कर दी कि केवलमात्र उदारवादी आंदोलन, जो राष्ट्रीय एकता पर आधारित न था, किन्तु दुर्बल होता है। उस समय प्रख्यापित संविधानों में से केवल फ्रांस, साडीनिया, मोनार्कैडम और स्विट्जरलैंड के संविधान ही उमर्के बाद होने वाली प्रतिक्रिया से बचे रह सके। उनमें से पहला जर्मान् फ्रांस का संविधान सन् 1852 में लुई नेपोलियन के अधीन द्वितीय साम्राज्य की स्थापना में शीघ्र ही समाप्त हो गया और दूसरा अर्गन् साडीनिया का संविधान शिथिलता से तब तक चलता रहा जब तक कि वह इटली के एकता के आंदोलन में मचल नहीं हो गया।

अतएव, सन् 1848 की अवस्थाओं के पश्चात् उदार सुधारवादियों की आकांक्षाओं का स्थान नई दिशा की ओर हो गया। यह तो स्पष्ट हो गया था कि

त्रातिकारी मार्ग असफल रहा। किन्तु इसके साथ ही राजनीतिक समस्या के शांतिपूर्ण समाधान की दिशा में एक नया और बहुत ही महत्वपूर्ण तत्त्व काम कर रहा था। यह तत्त्व उन व्यापक परिवर्तनों का परिणाम था जिन्हें हम 'औद्योगिक क्रांति' कहते हैं। यह क्रांति अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में इंग्लैंड में एक-के-बाद-एक यत्न सम्बन्धी आविष्कारों से प्रारम्भ हुई जिसके फलस्वरूप औद्योगिक उत्पादन की प्रक्रियाओं में शक्ति का प्रयोग होने लगा। इसके विकास से कारखाना-प्रणाली तथा आधुनिक पूँजीवाद की नींव पड़ी और अंत में सामाजिक शक्ति का पूर्ण रूप से बदल गई और राजनीतिक संतुलन में आधारभूत परिवर्तन हो गया। जब यह आर्थिक क्रांति इंग्लैंड में क्रियान्वित होनी प्रारम्भ हुई तो यह अनिवार्य था कि उसका राजनीतिक स्थिति पर गम्भीर प्रभाव पड़े। इसने समाज में कृषि से सम्बद्ध वर्गों का भारी महत्व मरदा के लिए समाप्त कर दिया और एक नए मध्यम वर्ग—पूँजीवादी वर्ग को जन्म दिया, जो राजनीतिक मान्यता के लिए अपनी मांग पर बर्ष प्रतिवर्ष अधिकाधिक आग्रह करने लगा।

इस वर्ग को सन् 1832 के सुधार अधिनियम द्वारा मुक्ति प्रदान हुई। इस अधिनियम ने शताब्दियों से संचित बुराईयाँ को दूर किया। जिन श्रेणियों का पुराना राजनीतिक महत्व समाप्त हो गया था, उनका प्रतिनिधित्व समाप्त करने के लिए संसदीय स्थानों का पुनर्वितरण किया गया और औद्योगिक परिवर्तनों से विकसित नए शहरी श्रेणियों को संसद् में प्रतिनिधित्व दिया गया। ऐसा करने में इसने नए पूँजीवादियों को मताधिकार प्रदान किया। यद्यपि इससे लोकतंत्र की पूर्ण व्यवस्था का आरम्भ नहीं हुआ, किन्तु यह उग दिशा की ओर क्रांतिकारी प्रगति के विपरीत सैद्धान्तिक प्रगति के सही मार्ग में उठाया गया पहला कदम था क्योंकि शासन की विद्यमान पद्धतियों में क्रांतिकारी परिवर्तन किए बिना ही यह सुधार करना सम्भव हो सका। मध्यम वर्ग को मताधिकार प्रदान करने से वास्तव में मल्लिमडलीय प्रणाली अर्थात् संसद् द्वारा कार्यपालिका के नियंत्रण को दुर्बलता प्राप्त हुई, जिसकी कि अठारहवीं शताब्दी के दौरान में पक्की नींव डाल दी गई थी। मल्लिमडलीय प्रणाली को सुदृढ़ बनाने का यह कार्य मध्यम वर्ग के मताधिकार के फलस्वरूप राजनीतिक गुरुत्वाकर्षण केन्द्र के सामंत-सदन (हाउस ऑफ लॉर्ड्स) से हटकर लोक-सदन (हाउस ऑफ कॉमन्स) में पहुँच जाने से और दलों के जिन पर वास्तविक मल्लिमडलीय प्रणाली का कायम रहना निर्भर होता है, एक नए विभाजन के अस्तित्व में आ जाने से हो सका।

औद्योगिक क्रांति से उद्भूत यह महान् आन्दोलन अनिवार्यतः महाद्वीप में फैल गया और अपने विस्तार के साथ-साथ यह ऐसे परिणामों को लाया जिनसे सैद्धान्तिक मार्ग द्वारा परिवर्तन की प्रवृत्ति को बल प्राप्त हुआ, क्योंकि इससे विद्यमान शासनों और नए पूँजीवादियों में मेल हो गया जो कि सब बातों से अधिक

शांति और व्यवस्था की कामना करते थे। इसके अतिरिक्त, इसकी प्रवृत्ति आर्थिक संरक्षण की नीति को प्रोत्साहित करके धीरे धीरे राष्ट्रीयता की विद्यमान भावना को तीव्र करने की ओर थी, क्योंकि जिन देशों में औद्योगिकीकरण नहीं हुआ था वे उन देशों का, जिनमें औद्योगिक विकास के परिणामस्वरूप अपना माल बहुत सस्ता बेचने की शायंका थी, मुकाबला तभी कर सकते थे जब कि वे आर्थिक संरक्षण की नीति पर चलकर औद्योगिक देशों के विरुद्ध कर की दीवार खड़ी करें, और इस प्रकार उन उद्योगों का पोषण करें जिनका वे अपने साधनों के कारण उत्पादन कर सकते थे।

किन्तु इन औद्योगिक परिवर्तनों के फलस्वरूप नगरों में बेतनभोगी मजदूरों के विशाल समुदाय उत्पन्न हो गए और अब वे भी राजनीतिक अधिकारों की मांग करने लगे। इंग्लैंड में इसके परिणामस्वरूप पहले एक मजदूर आन्दोलन— चार्टरिज्म (सन् 1837-48) का आरम्भ हुआ, जिसका उद्देश्य शासन पर और बातों के साथ-साथ मताधिकार-सम्बन्धी सुधार करने के लिए दबाव डालना था, और जब यह असफल रहा तो सन् 1867 और 1884-85 के दो सुधार अधिनियम बने, जिनका सामान्य प्रभाव नगरों में किराएदारों तथा खेतिहर मजदूरों का मताधिकार देना था। किन्तु अधिकतर देशों में, शासनतन्त्र ऐसे अधिकारों के प्रदान के निमित्त समायोजित हो सके इसके पूर्व ही नातिकारी सिद्धान्तों का प्रचार होन लगा था, जिनका उद्देश्य विद्यमान शासनों को उलटना और एक नए प्रकार के समाज की स्थापना था। इनमें मुख्य सिद्धांत उस प्रकार का समाजवाद था जिससे कार्ल मार्क्स का नाम से सम्बन्ध है और जिसके 'कम्युनिस्ट मैनिफेस्टो' (सन् 1848) फ्रेडरिक् एंगल्स के सहयोग से 1848 में प्रकाशित और बाद के प्रयोगों में व्यक्त विचारों ने ससदीय संस्थाओं के सर्वप्रधानिक विकास पर ही नहीं, बरब राष्ट्रीयता की समस्त धारणा पर भी कुठाराघात किया। अब प्रश्न यह था कि क्या राष्ट्रीय सविधानवाद इस नातिकारी सिद्धांत के विरुद्ध सफलतापूर्वक संघर्ष करने के लिए पर्याप्त रूप में बड़ा रह सकता है? उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध के इतिहास ने इस प्रश्न का आंशिक रूप में उत्तर दिया।

9 उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में राष्ट्रीय सविधानवाद

उन्नीसवीं शताब्दी का उत्तरार्द्ध दस्तावेजी सविधानों के उत्कर्ष का युग था। इंग्लैंड और अमेरिका के सिवाय किसी भी देश का विद्यमान सविधान उन्नीसवीं शताब्दी से पुराना नहीं है और उस शताब्दी के पूर्वार्द्ध में जो सविधान विद्यमान थे उनमें से अधिकतर तब से या तो लुप्त हो गए और उनके स्थान पर नए सविधान आ गए हैं या उनमें इतने मौलिक संशोधन एवं परिवर्तन कर दिए गए हैं कि वे वास्तव में नए हो गए हैं।

सविधानवाद की यह लहर इटली और जर्मनी के एक्ता-आन्दोलनों से उत्पन्न हुई। सन् 1870 के युद्ध के बाद फ्रांस में जिस गणतन्त्रात्मक सविधान का प्रस्थापन हुआ उसकी जिम्मेदारी भी अधिकतर इन्हीं आन्दोलनों पर थी। इटली में सार्डीनिया का सविधान, जैसा कि हम बता चुके हैं उन तीन सविधानों में था जो सन् 1848 की विपत्ति से बच सके थे। इटली अब भी गात राज्यों में विभाजित था, किन्तु यह परिस्थिति अधिक गम्भीर तब नहीं रह सकती थी। सन् 1859 से लेकर 1870 तक के दौरान में अनेक विद्रोहों और युद्धों के पत्रस्वरूप व विभिन्न राज्य सार्डीनिया के साथ सम्मिलित हो गए। ज्यों ज्यों प्रत्येक राज्य इस समूह में सम्मिलित होता गया त्यो-त्यो सार्डीनिया का सविधान उसको लागू होता गया और इस प्रकार अंत में इटली का राज्य स्थापित हुआ। इधर जर्मनी में सन् 1848 की असफलता के पश्चात् पूर्ववाली व्यवस्था पुनः स्थापित की गई। किन्तु सन् 1864 और 1871 के बीच तीन युद्धों के परिणामस्वरूप जिन्हें विस्मार्क की प्रतिभा ने भड़काया था और जिनका उसी न संचालन किया था, डेनमार्क को परास्त होकर श्लेस्विग (Schleswig) और होल्स्टीन (Holstein) की दुकियों (Duchies) छोड़नी पड़ी, आस्ट्रिया जर्मन-राज्यमंडल से निकाल दिया गया, और फ्रांस में ड्रितीय साम्राज्य का तटता पलट दिया गया। इस प्रकार चार नए सर्वधानिक राज्यों का अभ्युदय हुआ। डेनमार्क में सन् 1864 में राजा को ससदीय व्यवस्था स्वीकार करने के लिए बाध्य किया गया, आस्ट्रिया और हंगरी में सन् 1869 में नए सविधान तैयार हुए जिनमें दोनों के लिये एक ही राजा रखने की व्यवस्था की गई, जर्मनी में सन् 1871 में जर्मन साम्राज्य स्थापित हुआ, और फ्रांस में अन्ततः सन् 1875 में तृतीय गणतन्त्र की स्थापना हुई।

इन सविधानों में से प्रत्येक ने ससदीय संस्थाओं को अपनाया, जो न्यूनाधिक संशोधित रूप में ब्रिटिश सविधान की नकलें थीं। इनमें से प्रत्येक में लोकतंत्रीय तत्त्व समाविष्ट थे, किन्तु ससद् की शक्तियां अभी ऐसी नहीं थी जिनसे उदारवादी सुधार की समस्त मांगें पूरी हो सकतीं। इससे अतिरिक्त राष्ट्रवाद केवल एक सीमा तक ही विजयी हो सका था। इटली का एकीकरण तो ही युक्त था परन्तु ट्रिस्ट (Trieste) और ट्रेन्टीनो (Trentino), जिनमें कई इटली वाले रहते थे, आस्ट्रिया की प्रभुता के अधीन, उसकी राष्ट्रीय सीमाओं के बाहर थे। आस्ट्रिया-हंगरी, उसमें अनेक अधोनस्थ प्रदेश होने के कारण निश्चय ही एक राष्ट्रीय राज्य नहीं कहा जा सकता था। जहाँ तक जर्मनी का संबंध है, यद्यपि वह आस्ट्रिया हंगरी को अपेक्षा नहीं अधिक राष्ट्रीय था, फिर भी उसकी सीमा के अन्दर बहुत-से पोल जाति के लोग थे और उसने सन् 1871 में अपनी विजय के पलस्वरूप अससास और सारेन के प्रांतों को फ्रांस से छीन लिया था।

इन घटनाओं के बाद के वर्षों में राष्ट्रवाद वास्तव में प्रायद्वीप के लोगों का

नारा देन गया, जो कि अब भी तुर्की के अधीन और उसके अत्याचारों से पीड़ित थे। रूस और तुर्की के बीच की लड़ाई और बर्लिन कांग्रेस में इस समस्या में बड़ी शक्तियों की दिलचस्पी के फलस्वरूप सन् 1878 में दो नए राज्य, अर्थात् सर्बिया और रूमानिया की स्थापना हुई और मॉण्टेनीग्रो, जो शताब्दियों से अपनी स्वतन्त्रता कायम रखे था, आकार में दुगुना हो गया। यूनान तो सन् 1832 में ही स्वाधीनता प्राप्त कर चुका था और उसका शासन सन् 1864 में अंतिम रूप में लागू किए गए एक संविधान के अनुसार हो रहा था। इस प्रकार केवल बल्गेरिया, जो बर्लिन संधि की व्यवस्थाओं के फलस्वरूप आंशिक रूप में ही स्वतन्त्र हुआ था, और स्वयं तुर्की ही रह गए। द्वितीय अब्दुलहमीद ने सन् 1876 में ही समस्त ऑटोमन साम्राज्य के लिए एक संविधान की घोषणा की थी, किन्तु वह दो वर्षों के अंदर ही रद्द कर दिया गया था। सन् 1908 में 'युवक तुर्क' दल ने इस संविधान को सफलतापूर्वक पुनर्जीवित किया, अब्दुलहमीद को राजगद्दी से उतार दिया और तुर्की को संवैधानिक राज्य बना दिया। तुर्की की इस उथल-पुथल से लाभ उठाते हुए बल्गेरिया ने उसी वर्ष अपनी पूर्ण राष्ट्रीय स्वतन्त्रता की घोषणा कर दी।

इस प्रकार पाश्चात्य उदारवाद से प्रभावित होकर योरोप के दक्षिण-पूर्वी क्षेत्र में, जो अब तक तुर्की की निरवुशता से पीड़ित था, बीसवीं शताब्दी के प्रथम दशक तक कम-से-कम राजनीतिक संविधानवाद के स्वरूपों को तो अपना ही लिया था। प्रत्येक अवस्था में राष्ट्रीयता के आधार पर एक नए राज्य की स्थापना हुई, राष्ट्रीयता का यह सिद्धांत मुक्ति के साधन के रूप में जात-बूझकर अपनाया गया था। यह सच है कि किसी भी अवस्था में राष्ट्रीय आकांक्षाओं की पूर्ति पूर्णरूप से नहीं हुई और इसी कारण सन् 1912 और 1913 में बाल्कन युद्ध हुए। फिर भी उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में और बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में बाल्कन प्रायद्वीप का समस्त इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि यह आशा कितनी व्यापक हो गई थी कि कदाचित् प्रगतिशील संवैधानिक राज्य के निर्माण का सर्वाधिक सतोषप्रद आधार राष्ट्रीय लोकतन्त्र ही सिद्ध हो सकेगा।

10 संविधानवाद और प्रथम विश्वयुद्ध

इस प्रकार हम देखते हैं कि सन् 1914 में प्रथम विश्वयुद्ध से पहले रूस में सिवाय योरोप के प्रत्येक राज्य में किसी-न-किसी रूप में राष्ट्रीय संविधानवाद का प्रयोग किया जा रहा था। रूस में संविधानवाद के प्रयत्न आंशिक रूप में निर्विघ्न सभा (द्यूमा) की स्थापना से आगे नहीं बढ़ सके थे और यह सभा भी सन् 1906 में अपने आरम्भ से ही शक्तिशाली होने के बजाय बमजोर होती गई थी। किन्तु संविधानवाद योरोप, ग्रीस के साम्राज्य के स्व-शासित अधिराज्यों

और यूनाइटेड स्टेट्स नर ही सीमित नहीं रहा। यह समार के दूर-दूर के स्थानों, जैसे दक्षिणी अमरीका, जापान और चीन तक में भी फैल गया। आधुनिक साम्राज्यवाद की शक्ति और औद्योगिक क्रान्ति ने आर्थिक परिणामों के द्वारा विश्व के योरोपीयकरण के साथ-साथ प्रान्तीय समार के राजनीतिक मिद्धानों का प्रचार हुआ और उनकी राजनीतिक कार्यप्रणालियों का भी व्यापक प्रयोग हुआ। इस सविधानवाद का रूप सदा ही या ता ब्रिटिश नमून या यूनाइटेड स्टेट्स द्वारा अंगीकृत उनके परिवर्तित स्वरूप के अनुसार था। दूसरे शब्दों में, हमने प्रान्तिनिधिक सस्थाओं की स्थापना की और राष्ट्र का राज्य का आधार बनाया। उन स्थानों में भी जहाँ राष्ट्र का अस्तित्व नहीं था जैसे चीन में, सविधानवाद की प्रवृत्ति न राष्ट्रवाद के विकास को प्रोत्साहित किया और उसे एक राजनीतिक आधार के रूप में प्रयुक्त किया।

यद्यपि योरोप में राजनीतिक सविधानवाद काफी प्रगति कर चुका था ता भी अधिकतर स्थानों में प्रान्तिनिधिक लोकतन्त्र और राष्ट्रवाद के सामना में उसे और भी आगे बढ़ना था। फ्रांस का अपन छोए हुए प्रान्त आर इटली को पराधीन इटालियन भाषा-भाषी क्षेत्र पुन प्राप्त करने थे। जर्मनी में कुछ गैर-जर्मन लोग—उत्तर में डेन और पूर्व में पोल जाति के लोग—अधीनता की अवस्था में थे। आस्ट्रिया-हंगरी को, जिगमें जार्जन, मेग्यार, दक्षिणी स्लाव, चेक, पोल और रूमानियन जातियों के लोग थे, 'जर्जर साम्राज्य' (Ramshackle Empire) कहना उपयुक्त ही था। रूस का पश्चिमी भाग फिनो, इन्डोनियनी, लेटो, लिथुएनियन, पोलो और रूमानियन का मिश्रित जन समूह था। तुर्की के योरोपीय प्रदेश को बाल्कन प्रदेश के लोग अपनी राष्ट्रीयता पर बलात्कार समझते थे। यदि इतिहास यह सिद्ध करता था, जैसा कि प्रतीत हो रहा था, कि संबंधित अधिकारों का एकमात्र दृढ आधार राष्ट्रवाद था तो प्रश्न यह था कि क्या राष्ट्रीय एकता का अब तक का अधूरा स्वप्न शांतिपूर्ण उपायों द्वारा साकार किया जा सकता है या इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कोई विध्वसात्मक घटना आवश्यक होगी। चाहे ऐसी विध्वसात्मक घटना आवश्यक थी या नहीं, किन्तु सन् 1914 में युद्ध के छिड़ने पर वह घटित हो ही गई। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे राज्य भी थे जिनमें सविधान तो था किन्तु उनके राजनीतिक संगठनों को लोकतन्त्रात्मक नहीं कहा जा सकता था, विशेषकर इस कारण कि वहाँ कार्यपालिका पर लोक-नियन्त्रण का अभाव था। यह बात जर्मनी के बार में विशेष रूप से लागू होती थी।

बुडो विल्सन के मतानुसार यह युद्ध विश्व को लोकतन्त्र के लिए सुरक्षित बनाने के निमित्त लड़ा गया था। अतएव, इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं कि उससे पैदा हुई परिस्थितियों में सविधानवाद को बाढ आ गई। विजेताओं ने इस बात

पर जोर दिया कि विभिन्न लोगों के आत्मनिर्णय के आधार पर ही स्थायी शांति की नींव डाली जा सकती है। इसका अर्थ यह हुआ कि दलित जातियों को जहाँ तक सम्भव हो, राष्ट्रीय आधार पर स्वतन्त्र राज्य के रूप में संगठित हो जाना चाहिए। इस सिद्धांत को लागू करने से चार बड़े साम्राज्यों—जर्मनी, आस्ट्रिया, रूस और तुर्की—का पूर्ण अथवा आंशिक विघटन होता था। यह कार्य बहुत कुछ युद्ध ने ही कर दिया था। नई व्यवस्था के अधीन मध्य और मध्यपूर्वी योरोप छोटे-छोटे राज्यों का पुनर्जनन हुआ जब कि पहले वहाँ केवल तीन राज्य थे। शान्ति-संधियों ने फिनलैंड, इस्टोनिया, लेटविया, लिथुआनिया, पोलैंड और चेको-स्लोवाकिया जैसे नए राज्यों का सृजन किया, जर्मनी और आस्ट्रिया जैसे राज्यों का अंगभंग कर दिया और सर्बिया (जो बर्द्धित रूप में युगोस्लाविया कहलाया) तथा रूमानिया जैसे राज्यों के क्षेत्रों का विस्तार कर दिया।

प्रत्येक अवस्था में, इन परिवर्तनों के फलस्वरूप नए दस्तावेजी सविधान का प्रादुर्भाव हुआ, क्योंकि नए राज्यों में प्रभुत्वसम्पन्न शासन की कोई पद्धति विद्यमान नहीं थी और पुरानों में शांति के फलस्वरूप युद्धपूर्व के शासन नष्ट हो गए थे। वैयक्तिक स्वतन्त्रता, लोकसत्ता और राष्ट्रीयता, इन सब राज्यों के सविधानों की विशेषताएँ थीं और इन सभी ने बिना किसी अपवाद के कार्यपालिका पर ससदीय नियंत्रण की ब्रिटिश योजना को थोड़े-बहुत फेर फार के साथ अंगीकार किया, यद्यपि इनमें से बहुत से सार्वभौमिक मताधिकार के मामले में उससे आगे बढ़ गए। जहाँ तक कांग्रेस अधिकार पत्रों की सफलता का संबंध था, लोकतन्त्र निश्चय ही विजयी हो चुका था। आर्थिक स्थिरता और युद्ध-नीति की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर विचार जाएँ तो यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रीयता भी विजयी हो चुकी थी। यह सच है कि कई देशों में विशेषकर इटली में आस्ट्रियन-जर्मनों, और विस्तृत रूमानिया में मेग्यारो जैसे गैर-राष्ट्रीय अल्पसंख्यक लोग भी थे परन्तु पहले के दरावर बिल्कुल नहीं।

प्रथम विश्वयुद्ध के फलस्वरूप सविधानवाद का और भी विकास राष्ट्रसंघ (लीग ऑफ नेशन्स) की स्थापना के रूप में हुआ। संधियों पर हस्ताक्षर करने के साथ राष्ट्रसंघ की प्रसविदा पर भी हस्ताक्षर करना अनिवार्य बना दिया गया था। यह इतिहास में पहला अवसर था जब कि निश्चित रूप से गठित नियमों के एक निवाय और मुख्यवर्धित संस्थाओं के अधीन अनेक राज्यों का एक संगठन दृष्टिगोचर हुआ। राष्ट्रसंघ एक साथ ही आनुभविक और प्रयोगात्मक संगठन था, जो अपने निर्माता राज्यों की संवैधानिक प्रथा पर यथासम्भव अनुरूपता के साथ आधारित था और जिसमें उसके स्वस्थ के ही कारण ऐसे विस्तार और संशोधन हो सकते थे जो अनुभव द्वारा अपेक्षित और परिस्थितियों के अनुसार सम्भव हो। हम उसे संवैधानिक प्रयोग इसलिए कहते हैं इसलिये नहीं कि वह

कोई प्रभुमत्तात्मक स्वतन्त्र निकाय था (क्योंकि ऐसा वह निश्चय ही नहीं था) बल्कि इसलिए कि उसका उद्देश्य उन प्रभुमत्तात्मक राज्यों के बीन, जो कि इसके सदस्य थे, सध्यों की रचना था उनका जातिपूर्ण निपटारा करना था और इस कारण वह उन संवैधानिक प्रगति के अनुरूप था जो उग गमय तर अधिकतर पश्चिमी राज्यों में हो चुकी थी।

11 युद्धों के अन्तर्काल में संविधानी शासन के विरुद्ध प्रतिक्रिया

युद्ध के तुरन्त बाद के वर्षों में ऐसा प्रतीत होता था मानो मनुष्य के अधिकारों और विधि के शासन की लगभग सार्वत्रिक विजय के निमित्त राष्ट्रवाद और प्रातिनिधिक लोकतन्त्र मिल गए हैं और राजनीतिक संविधानवाद के अनुभवों का अंत में विश्वशांति की समस्याओं को हल करने में सफलतापूर्वक प्रयोग किया जाएगा। किन्तु कुर्भाग्यवश यह बात शीघ्र ही बड़ी तीव्रता के साथ स्पष्ट होनी थी कि राजनीतिक अधिकार-यत्न स्वयं काफी नहीं होने और जिनके लाभ के लिए वे निमित्त किए जाते हैं यदि उन लोगों में उन्हें विप्राप्ति करने की इच्छाशक्ति नहीं है तो उन्हें रद्द करने के लिए असंवैधानिक तरीकों का अपनाया जाना अनिवार्य है। यही हुआ भी। प्रथम विश्वयुद्ध के निपटारे के बाद के वर्षों में कई योरोपीय राज्यों में लोकतन्त्रात्मक संविधानवाद के विरुद्ध सत्तावादी प्रतिक्रिया हुई।

राजनीतिक संविधानवाद का, जिसके विकास का हम यहाँ वर्णन करते आ रहे हैं, सर्वप्रथम परित्याग करने वाले इसी लोग थे। सन् 1917 की रूसी क्रांति दो अवस्थाओं में से होकर गुजरी, इनमें पहली मार्च की राजनीतिक या उदारवादी क्रांति थी, जिसने जार की निरकुशता समाप्त करके ससद् (ड्यूमा) और मन्त्रिमण्डल सहित एक गणतन्त्रात्मक संविधान की स्थापना की जो मोटे तौर से फ्रांसीसी ढंग का था। दूसरी अवस्था नवम्बर की सामाजिक या बोलशेविक क्रांति थी, जिसने ड्यूमा को नष्ट करके मजदूर गणराज्य (Workers Republic) स्थापित कर दिया। बीच के आठ महीनों में सोवियत अर्थात् मजदूर परिषदें, ड्यूमा के साथ-साथ विद्यमान थी, किन्तु नए ससदीय प्रयोग को अपनी उपयोगिता सिद्ध करने का राग्य मिलने से पूर्व ही लेनिन के नेतृत्व में बोलशेविकों ने रूस को सोवियतों का गणतन्त्र घोषित कर दिया। यह गणतन्त्र प्रारम्भ में मुख्य रूप तक ही सीमित था किन्तु इसके बाद पुराने रूसी साम्राज्य के अन्य योरोपीय और एशियाई भागों में भी इसी प्रकार की क्रांतियाँ हुईं और सन् 1923 में इन विभिन्न नए राज्यों ने सधबद्ध होकर सोवियत समाजवादी गणतन्त्रों का सघ (U.S.S.R.) की स्थापना की।

सन् 1918 में लेनिन ने एक संविधान प्रस्तुत किया था, जिसकी भूमिका

मे 'धार्मिक और जोषित जनो के अधिकारों की घोषणा' थी। यह शब्दावली पाश्चात्य संविधानवाद के साथ कम के सम्बन्धविच्छेद का स्वरूप स्पष्ट कर देती है। मार्क्स के मिथ्यात्वों के प्रयोग के रूप में कम की नई व्यवस्था का उद्देश्य बहुमुख्यता के संवैधानिक शासन की स्थापना नहीं, बल्कि सर्वहारा वर्ग का अधिनायकत्व स्थापित करना था, जिसे लेनिन के मूल मिथ्यात्वों की विस्तृत व्याख्या करते हुए बाद में स्तालिन ने सर्वहारा वर्ग का पथप्रदर्शन करने वाली शक्ति के रूप में सार्वजनिक साम्यवादी दल का अधिनायकत्व बनाया। बिल्कुल, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, मन् 1936 में स्तालिन द्वारा प्रवर्तित नए संविधान में पाश्चात्य विचारों का भी कुछ समावेश था। इसके अनिश्चित उक्त शक्ति ने एक नई सामाजिक व्यवस्था का सृजन किया जिसमें पहले के सम्पत्तिस्वामियों के धर्मों को सम्पत्तिविहीन कर दिया गया और सभी प्रकार की सम्पत्ति पर समाज का स्वाम्य हो गया। इस प्रकार मन् 1937 की शक्ति में उत्पन्न कम की सोवियत व्यवस्था में दो बातें ऐसी थीं जिनमें उसका संवैधानिक राज्य में जैसा हम उसे समझते हैं स्पष्ट भेद प्रकट होता था। एक तो, अन्य बातों को अंतर्गुह्य रखते हुए केवल एक दल के प्राधान्य द्वारा राजनीतिक अधिनायकत्व, और दूसरे, एक समग्रवादी व्यवस्था जो राजनीतिक यत्न का, आर्थिक, सामाजिक एवं धार्मिक जीवन के प्रत्येक पहलू को नियंत्रित और संचालित करने के लिए, प्रयोग करती थी।

अधिनायकत्व और सर्वोच्चवाद के ये ही लक्षण डटती ही मुमोनिनी के शासन और जर्मनी में हिटलर के तृतीय साम्राज्य में भी, जो बाद के वर्षों में स्थापित किए गए थे, विशिष्ट थे, यद्यपि सभी शक्ति के पूर्व की अवस्थाएं और उसने परिणाम फासिस्ट विद्रोह और नाज़ी विप्लव में बहुत भिन्न थे। यह बात स्वीकार करनी पड़ेगी कि लेनिन और बोल्शेविकों ने एक निरंकुशता को मष्ट करने का काम पूरा किया और उसके भ्रान्ताप्रयोगों पर एक नई सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था का निर्माण किया जिसमें एक पिछड़ा जन-समुदाय को, जो उसमें पहले घोर अज्ञान और अधीनता की अवस्था में पड़ा हुआ था, सनाधिकार प्रदान किया। इसके विपरीत फासिस्ट और नासियस ने स्थापित समदीय व्यवस्था पर चोट की और उसके स्थान पर एक घोर अत्याचारी शासन की स्थापना की जिसमें लाखों देशवासियों को उन अधिकारों से वंचित कर दिया, जिनका वे उसमें पहले उपयोग करते थे।

नवम्बर मन् 1922 में, जब फासिस्ट भगवन्त स्वयमेवक दल रोम की ओर बूक कर रहा था, इटली के बादशाह ने गृहयुद्ध से टालने के उद्देश्य से मुमोनिनी को मंत्रिमंडल बनाने के लिए आमंत्रित किया। मंत्रिमंडल के निर्माण के पश्चात् चेम्बर आफ् डिपुटीज़ (लोकसभा) ने अपने-आपका तुरन्त ही भंग किए जाने में बचाने के लिए मुमोनिनी को विशेष अधिकारी प्रदान कर दिये। उसी समय में

मुसोलिनी ने अपने-आपको लूची (Duce) 'नेता' की आडम्बरपूर्ण उपाधि में विभूषित करके उस संवैधानिक व्यवस्था को नष्ट कर दिया जो इटली में अष्ट-शताब्दी में भी अधिक समय से चली आ रही थी। निर्वाचनविधि को इस प्रकार रूपान्तरित कर दिया गया जिससे सगद् में कृत्रिम फासिस्ट-वटुसत्त्वा उपलब्ध हो जाए। शीघ्र ही और सब दल दबा दिए गए और लूची की इच्छा को व्यक्त करने वाली फासिस्ट महापरिषद (Fascist Great Council) शासन की एकमात्र प्रभावी सत्त्वा बन गई इसके साथ ही मुसोलिनी ने सामाजिक, राजनीतिक और मास्त्रुतिक सभी प्रकार की उन सत्त्वाओं को जो फासिस्ट गिद्धात और व्यवहार को नहीं मानती थी समाप्त कर दिया। इस प्रकार मुसोलिनी ने लोकतांत्रात्मक संरचना को बरतून नष्ट कर दिया और अनेक उपायों द्वारा, जिनका हम बाद में विश्लेषण करेंगे उसके स्थान पर निगम-राज्य (Corporate State) स्थापित किया जो उसने शब्दों में राष्ट्रीय सिङ्कीनेतिज्म पर आधारित था। सन् 1939 में लोकसभा (Chamber of Deputies) जो पहले ही भगन्न हो चुकी थी, विलुप्त हो गई और उसका स्थान एक नई सभा में ले लिया जो फेसिओ एव निगमों की सभा (Chamber of Fascios and Corporations) कहलाई। इस समय अब इटली के संविधान का, जैसा कि उसका लगभग एक शताब्दी के दौरान में सन् 1848 की मार्टीनियन सविधि से विकास हुआ था, राजा के अलावा कुछ भी शेष नहीं रहा और वह भी इसलिए कि संपूर्ण गौरव एवं प्रतिष्ठा से वंचित होकर भी वह फासिज्म के प्रयोजन के सिद्ध करने में सतुष्ट था।

जर्मनी में जनवरी सन् 1933 में हिटलर और राष्ट्रीय समाजवादियों ने सत्ता अपने हाथों में ले ली। यहाँ भी समदीय व्यवस्था को उलटने की योजना को प्रारम्भ में संवैधानिक आवरण दिया गया। उस समय तक जर्मनी सन् 1919 में स्थापित वेमर (Weimar) गणराज्य के संविधान द्वारा शासित हो रहा था और हिटलर ने गणराज्य के राष्ट्रपति से पान्स्लर अर्थात् प्रधान मंत्री का पद स्वीकार किया। हिटलर ने किसी भी समय उस संविधान की निंदा नहीं की किन्तु जर्मन लोकसभा (Reichstag) द्वारा अनुदत्त और राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित समस्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए उसने संवैधानिक राज्य के मूल आधारों को शीघ्र ही नष्ट कर दिया। उसने राष्ट्रीय समाजवादियों के मित्रों और सभी दलों को बलपूर्वक भग कर दिया और केवलमात्र नात्सी-सभा के रूप में जर्मन लोकसभा तथा फ्यूरेर (हिटलर) के आवेशपूर्ण भाषणों को सुनने के लिए समय-समय पर होनेवाली सभा के अनिश्चित कुछ नहीं रह गई। जनवरी सन् 1934 में सौ से भी कम शब्दों की एक अज्ञप्ति निकालकर हिटलर ने जर्मनी में एक हजार वर्ष से चल रही सच-व्यवस्था को एक ही प्रहार में समाप्त कर दिया और इस प्रकार एक सच्ची लोकतंत्र को हिटलर

के सीधे नियंत्रण के अधीन एक केन्द्रित निरंकुशतत्त्व में बलपूर्वक परिवर्तित कर दिया गया। उसी वर्ष अगस्त में राष्ट्रपति हिण्डनबर्ग की मृत्यु पर हिटलर ने राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री (Chancellor) दोनों पदों को स्वयं संभालने के अपने इरादे की घोषणा की, जिसका बाद में एक जनमत संग्रह में जनता ने भारी समर्थन दिया। इस प्रकार धीरे-धीरे वे सब संवैधानिक सुरक्षण जो वेमर गणराज्य द्वारा सुनिश्चित थे, नष्ट कर दिए गए और अन में निरंकुश अधिनायक की सत्तक ही एकमात्र राजनीतिक शक्ति रह गई।

हिटलर के अधिनायकत्व में सभी वैयक्तिक और सामाजिक अधिकार भी राजनीतिक सुरक्षणों की तरह समाप्त हो गए। कोई भी व्यक्ति या परिवार गुप्त पुलिस (Gestapo) के हस्तक्षेप से मुक्त नहीं था और प्रत्येक युवक को नात्सी युवक आन्दोलन (Hitler Jugend) में बलपूर्वक भरती किया जाता था। नाजी संगठनों के सिवाय और कोई भी संगठन जीवित नहीं रह सकने थे। अनेकानेक मालिकों की सत्थाएँ और मजदूर सघ भग कर दिये गये और उनकी जगह तथाकथित श्रम मोर्चे (Labour Front) ने ले ली। सभी स्वतन्त्र विचारों का दमन किया जाने लगा और समाचारपत्रनात्सी पार्टों के हथियार बन गए। ऐसे शासन को प्रामाणिकता देने के लिए हिटलर जर्मनी की समस्त व्यवस्था का राज्य के एक मिथ्या दर्शन द्वारा प्रतिपादन किया गया, जिसका तर्क यह था कि नात्सी दल जर्मन राष्ट्र का ही पर्याय है, दोनों एक हैं और पारवात्य शोकतत्त्व एक विसा पिटा पथ है। किन्तु वास्तव में, नाजीवाद, हिटलर के एक दलत्यागी अनुयायी के शब्द में, 'एक सिद्धातहीन शून्यवाद' से अधिक कुछ नहीं था। उनके अत्याचारों को मौन सम्मति प्रदान करने के कारण जर्मनी और विश्व को अत्यधिक क्षति सहन करनी पड़ी।

इटली और जर्मनी में अधिनायकवाद की सफलता का पड़ोसी राज्यों के राजनीतिक सविधानवाद पर बड़ा दिनाशकारी प्रभाव पड़ा। यह बात स्पेन के बारे में विशेष रूप से सही थी, जहाँ सन् 1932 में, अर्थात् हिटलर के शक्ति प्राप्त करने से केवल एक वर्ष पूर्व, एक नए सविधान का प्रस्थापन किया गया था। सन् 1924 तक स्पेन सन् 1876 के सविधान के अधीन शासित होता आ रहा था। सन् 1924 में वह सविधान रद्दगित कर दिया गया और आगामी सात वर्षों तक अलफोसो तेरह्वे ने एक निर्देशक-मंडल (Directorate) के द्वारा शासन किया, जिसका प्रधान प्रारम्भ में जनरल प्रिमो डी रिबेरा (Marques de Estella) था और बाद में जनरल बेंरेगुअर हुआ। किन्तु सन् 1931 में नगरपालिका के निर्वाचन हुए जिनमें गणतन्त्रवादियों की भारी बहुमत से विजय हुई। इसके फलस्वरूप एक गणतन्त्रात्मक अस्थायी शासन की स्थापना की गई और राजा देश छोड़कर चला गया। इसके पश्चात् सविधान-सभा के लिए निर्वाचन हुए,

जिसने सन् 1932 के संविधान की रचना की। सन् 1936 में जनरल फाको ने इस संविधान के विरुद्ध विद्रोह कर दिया और तीन वर्ष तक स्पेन में गृहयुद्ध चलता रहा। फाको ने अंत में सन् 1939 के वसन्त में गणतन्त्रवादियों को कुचल दिया और अपना अधिनायकत्व स्थापित कर लिया।

यूरोप महाद्वीप के लगभग प्रत्येक राज्य में नाज़ी प्रचार के अंश थे और अनिश्चित शांति के उन थोड़े-से वर्षों में केवल बेल्जियम और नीदरलैंड्स, डेनमार्क और चेकोस्लोवाकिया जैसे राज्य बड़ी बठिनाई से अपनी ससदीय समस्याओं को बनाए रख सके। अधिकतर अन्य राज्य हिटलर की शक्ति के आगे झुक गए या उसके छोड़े-बहकावे में आ गए और किसी-न-किसी प्रकार के अधिनायकत्व के द्वारा उन्होंने अपने संवैधानिक सुरक्षणों को नष्ट हो जाने दिया। इसके पश्चात् हिटलर ने खुले आक्रमणों का सिलसिला प्रारम्भ किया, जिसके फलस्वरूप 1939 में पश्चात्य लोकतन्त्रीय राज्य शस्त्र लेकर हिटलर के विरुद्ध अप्रसर हुए और द्वितीय विश्वयुद्ध का आरम्भ हुआ।

12. द्वितीय विश्वयुद्ध के परिणाम

द्वितीय विश्वयुद्ध के राजनीतिक परिणाम प्रथम विश्वयुद्ध के परिणामों से भी अधिक जटिल एवं विघटनकारी सिद्ध हो रहे हैं। अच्छा यह होगा कि हम यहाँ दोनों युद्धों के इकट्ठे परिणामों की चर्चा करें। जैसा हम अब देखते हैं, इन युद्धों के परिणामस्वरूप विश्व शक्ति के केन्द्र मिलकुल बदल गये हैं। नियन्त्रण पश्चिमी और मध्य-यूरोप के हाथों से निकलकर दो अतिशक्तियों, यूनाइटेड स्टेट्स और रूस, के हाथों में पहुँच गया, जैसी कि 'डेमोनेसी इन अमेरिका' के लेखक एलेक्सिस डी टॉकविल ने एक शताब्दी से अधिक पहले भविष्यवाणी की थी। इस नई स्थिति में मार्क के संवैधानिक परिवर्तन हो चुके हैं और अब भी होते जा रहे हैं।

यूरोप में, जर्मनी और इटली की पराजय से नात्सी और फासिस्ट शासन-व्यवस्थाएँ समाप्त हो गईं, यद्यपि उससे वह विचारधारा समूल नष्ट नहीं हुई जिसके आधार पर उनका निर्माण हुआ था और उससे स्पेन एवं पुर्तगाल की सत्तावादी व्यवस्थाओं पर भी कोई अनिष्टकारी प्रभाव नहीं पड़ा। पूर्व और पश्चिम की ओर से बढ़नेवाली विजयी सेनाओं द्वारा नात्सी-अधिभूत देशों के उद्धार की महाद्वीप के विभिन्न भागों में बड़े विचित्र रूप में विभिन्न प्रभाव पड़े। पश्चिम, उत्तर और दक्षिण में उसके परिणामस्वरूप फास में (पहले चतुर्थ गणतन्त्र के अधीन और बाद में पंचम गणतन्त्र के रूप में परिवर्तित), इटली में (जहाँ राजतन्त्र का स्थान गणतन्त्र ने ले लिया), नीदरलैंड्स, बेल्जियम, नॉर्वे और डेनमार्क में (जहाँ राजकीय परिवार पुनः स्थापित कर दिये गये) ससदीय प्रजातन्त्र

बाजार (Common Market) है क्योंकि उसके राजनीतिक एवं सार्वधानिक प्रभाव हैं जिनका विवेचन बाद में किया जायगा।

विश्व की नई स्थिति में एक और महत्वपूर्ण बात इस कारण पैदा हो गई है कि पश्चिमी योरोप के जिन राज्यों ने समुद्र पार साम्राज्य स्थापित किए थे वे दोनों युद्धों के परिणामस्वरूप इनका निर्बल हो गया कि उनके उपनिवेशों का अधीनस्थ प्रदेशों पर उनका पुराना प्रभाव या तो हट गया है या निरन्तर हटता जा रहा है। इसका परिणाम यह हुआ कि ब्रिटेन, फ्रान्स, हार्लैंड और बेल्जियम एशिया और अफ्रीका से हट गए हैं और उन दोनों महाद्वीपों तथा कैरिबियन सागर में अपने-अपने राजनीतिक सविधानों के साथ नये स्वतंत्र राज्यों का उदय हो गया है या जीव ही होगा। पध्य-पूर्व के लाला के सामरिक राष्ट्रीयतावाद से प्रेरित हलचलों के साथ-साथ ये हलचल एक जल्दी-जल्दी बदलन वाले समारंभ अचिन्तनीय महत्व के सार्वधानिक तत्व उत्पन्न कर रही हैं।

यही बात सुदूर पूर्व के सम्बन्ध में भी कही जा सकती है। जापान की पराजय तो मासिक महत्व के तात्कालिक परिणाम हुए। प्रथम, उससे जापान में यूनाइटेड स्टेट्स का बड़ा प्रभाव जम गया। वहाँ अमेरिका के संरक्षण के अन्तर्गत एक नया प्रजातन्त्रीय सविधान प्रख्यापित हुआ। द्वितीय, उससे चीन में मार्क्सवादी क्रान्ति की सफलता सुनिश्चित हो गई। वहाँ 1949 में चीनी नेता माओ-त्से-तुंग ने इस के सविधान के नमूने पर एक सविधान प्रख्यापित किया और राज्य का नाम चीन लोक-गणराज्य (People's Republic of China) रखा।

प्रथम विश्वयुद्ध के बाद अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में सार्वधानिक तरीके अपनाए जाने का प्रयत्न द्वितीय संवत्सराह युद्ध रोकने में असफल रहा था। द्वितीय विश्व युद्ध के अन्त से विजैताओं को एक स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के द्वारा विश्व शान्ति एवं सुरक्षा कायम रखने के साधन ढूँढने का प्रयत्न करने का एक नया अवसर मिला। इस सम्बन्धों में भी हम दोनों युद्धों के इक्दो परिणामों की दृष्टि से विचार करना चाहिये। संयुक्त राष्ट्र (United Nations) का प्रपत्र (चार्टर) बहुत कुछ अंश में राष्ट्र-संघ की सविधा से प्रेरित था। इसके साथ ही, जैसा हम बाद में देखेंगे, संयुक्त राष्ट्र के जन्मदाता नये संगठन को अधिक शक्तिशाली बनाकर राष्ट्र-संघ की स्पष्ट कमजोरियों का निराकरण करने की आशा करते थे। अब तक के अपने उतार-चढ़ावपूर्ण जीवन में संयुक्त राष्ट्र ने अपनी सदस्य संख्या दुगुनी कर ली है और अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रसंघ से नहीं अधिक महत्वपूर्ण कार्य निपा है। और कम से कम इतना तो निश्चित है कि यदि राष्ट्रसंघ की असफलता बड़ी महंगी पड़ी है तो संयुक्त राष्ट्र की असफलता घातक होगी क्योंकि जिस न्यूक्लीयर युग में हम रह रहे हैं उसकी अवस्था में साम्य समाज तीसरे मर्वनाशी युद्ध में से निश्चय ही जीवित नहीं बच सकेगा।

13. सारांश

अब हमें यह देखना है कि इस ऐतिहासिक रूपरेखा से क्या निष्कर्ष निकलता है। सबसे पहला निष्कर्ष यह है कि सावैधानिक राजनीति उसके इतिहास के अध्ययन के बिना नहीं समझी जा सकती। प्रत्येक युग ने, जिस पर हमने दृष्टि डाली है, विद्यमान स्वरूप के विकास में योग दिया है। यूनानी भविष्यवादी ने राजनीतिक दर्शन को प्रेरणा दी और पंद्रहवीं शताब्दी में प्राचीन विद्या के पुनरुत्थान के दौरान में लोगों का ध्यान राजनीतिक संगठन के उच्च प्रयोजनों को ओर आकर्षित किया। रोमन सविधानवाद ने शासकत्व समाज को विधि की वास्तविकता और एकता का आदर्श प्रदान किया। सामंतवाद ने पश्चिम में रोमन साम्राज्य के पतन के पश्चात् की अराजकता और आधुनिक राज्य के उदय के बीच की खाई को पाटने का काम किया। मध्ययुग में इंग्लैंड, फ्रांस और स्पेन में राजा के द्वारा केन्द्रीयकरण की प्रगति सामंतवाद की बुराइयों को समाप्त करने और एक राष्ट्रीय नीति की नींव डालने के लिए आवश्यक थी। दूसरी ओर इन्हीं देशों में अशत प्रातिनिधिक सस्थाओं के विकास से पश्चिमी योरोप में पहले-पहल लोकतन्त्रात्मक राज्य के आरम्भ की प्रथम धूमिल आभा दृष्टिगोचर हुई। और परिषदीय आंदोलन (Councilar Movement) ने योरोप के नवोदित अल्पसंख्यक राष्ट्रों के महत्व को स्वीकार किया।

पुनर्जागरण के युग में योरोप के पश्चिम में केन्द्रीयकरण की प्रक्रिया को आगे बढ़ाया और वहाँ राष्ट्रवाद के बीज को और भी सुरक्षित रूप में बो दिया। धर्मसुधार आन्दोलन ने धार्मिक सहिष्णुता के आदर्श को जन्म दिया और इसके साथ ही राजकीय चर्च के विकास के द्वारा राजा की शक्ति बढ़ा दी और लोगों में यह विश्वास पैदा करके कि धार्मिक स्वतन्त्रता का मार्ग राजनीतिक संगठन है, उसने धार्मिक असन्तोष को राजनीतिक विद्रोह का रूप दे दिया। ब्रिटिश सविधानवाद ने उदार सस्थाओं को अनेक शताब्दियों के दौरान निरन्तर जीवित रखा जबकि वे अत्यन्त मृत हो गई थी या कभी विद्यमान ही नहीं थी, अपनी सस्थाओं को विश्व के सभी भागों के उन समुदायों में विकसित हान दिया, जिनकी उत्पत्ति स्वयं इंग्लैंड से हुई थी और जब कभी किसी नए मुक्त समाज को सविधान-निर्माण की आवश्यकता हुई तो उसमें सविधान का एक नमूना प्रस्तुत किया। अठारहवीं शताब्दी में प्रचलित विश्वासाएँ एवं विचारों के विरोधी मिद्वान्त न लोकतन्त्र के आधुनिक मिद्वान्त की नींव रखी। अमरीकी और फ्रांसीसी प्राणियों ने आधुनिक विश्व को दस्तावेजी सविधानों के पहले नमून दिए और इस प्रकार स्वतन्त्रता तथा गति, मनुष्यों के अधिकारों तथा संगठित शासन के बीच मेल बिठाने का तात्त्विक मार्ग ढूँढ निकाला। इनके अनिश्चित यूनाइटेड स्टेट्स में संघवाद के द्वारा

विश्व को ऐसी राजनीतिक एकता का पाठ पढ़ाया जिसमें स्थानीयता भी भावना नष्ट नहीं होती, फ्रांसीसी क्रांति न यद्यपि वह स्वयं अमरपत्त हो गई, उन्नीसवीं शताब्दी को अपनी विरासन के रूप में स्वतंत्रता, समता और बंधुत्व के आदर्श प्रदान किए जो आगे चलकर उनके मूल प्रेरकों द्वारा स्थिर आधार से अधिक स्थायी आधार पर प्रतिष्ठित हुए। नेपोलियन की विजय न क्रांति के आदर्शों का प्रचार किया और इसके साथ ही विजित लोग में राष्ट्रीयता की प्रभुत्व भावना को चेतन और सक्रिय बना दिया।

उन्नीसवीं शताब्दी में उदारवादी सुधार और राष्ट्रवाद की मांगों के लिए सफल हुआ और उन्हें राजनीतिक स्वरूप प्राप्त करने में आंशिक सफलता भी प्राप्त हो गई। औद्योगिक क्रांति न मध्यम वर्ग को भूतलधिकार दिलाया और मजदूरों के एक नए वर्ग को जिनमें राजनीतिक अधिकारों का उपभोग की अधिक-आधिक मांग थी, जन्म देकर आधुनिक लोकतंत्र की रक्षा के सुदृढ़ साधन का निर्माण किया। औद्योगिक क्रांति ने आर्थिक संरक्षण की नीति के पोषण द्वारा और तत्पश्चात् भूतलधिकार के विस्तार एवं राष्ट्रवादी दलों के संगठन के द्वारा राष्ट्रवाद तथा संवैधानिक सुधार दोनों में तीव्रता ला दी। प्रथम विश्व-युद्ध ने अनुदार सरकारों को समाप्त करके तथा तब तक की दलित जातियों में से नए राज्य बनाकर और इस प्रकार इन दोनों को राष्ट्रवाद और लोकतंत्र के आधार पर सविधान स्थापित करने के लिए प्रेरित करके, और अन्त में राष्ट्रवाद (लीग ऑफ नेशन्स) को स्थापना से संवैधानिक तरीका से अन्तर्राष्ट्रीय शांति स्थापित करने की इच्छा की सृष्टि करके सविधानवाद को भारी प्रेरणा दी। किंतु इसके पश्चात् के वर्षों में राजनीतिक सविधानवाद के विरुद्ध हिंसात्मक प्रतिक्रिया हुई और सन 1917 की रूसी क्रांति के पश्चात् इटली में फासिस्ट विद्रोह हुआ, जर्मनी में नात्सी विप्लव हुआ और स्पेन में गणतन्त्रवादियों पर फ्रांको की विजय हुई और इसके साथ ही नात्सी और फासिस्ट प्रभुत्व में आकर पूर्वी योरोप के राष्ट्रा की सामान्य प्रवृत्ति उन संवैधानिक सुरक्षणों का परित्याग करने की हो गई जिन्हें उन्होंने कुछ ही समय पूर्व प्राप्त किया था। इस प्रकार स्थापित अधिनायक-तंत्र और समग्रवादी प्रणालियों से अनिवार्यतः बाह्य आक्रमण का शीर्षण हुआ जिसके फलस्वरूप अंत में सन 1939 में द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ गया। इस युद्ध ने पश्चिम के राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक सविधानवाद के लिए एक बहुत ही जटिल और खतरे की स्थिति पैदा कर दी जिसे केवल साम्यवाद की चुनौती का ही नहीं, फासिज्म के पुनस्त्यान के खतरे का और उदीयमान एफो एशियाई राष्ट्रवाद के अभिन्तनीय परिणामों का भी मुकाबला करना है। फिर भी, संयुक्त राष्ट्र इन सब लोगों को, यदि वे उसे स्वीकार करने के लिये तैयार हो, इस न्यूक्लीयर युग में विश्वशान्ति को कायम और सुरक्षित रखने के लिये संवैधानिक तरीका

के प्रयोग का मार्ग सुनिश्चित करता है।

इस स्वरूप का दूसरा निष्कर्ष यह तथ्य है कि यद्यपि राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक सविधानवाद का प्रारम्भ बहुत पहले हुआ था, तथापि वह अब भी प्रयोग की स्थिति में है और यदि उसे शासन की अधिक वातिकारी पद्धतियों के मुकाबले में जीवित रहना है तो हमको उसे आधुनिक समाज की निरन्तर परिवर्तनशील अवस्थाओं के अनुकूल बनाते रहने के लिए तैयार रहना चाहिए। आखिर राजनीतिक सविधान का मूल प्रयोजन सभी स्थानों में समान है अर्थात् सामाजिक शांति और प्रगति सुनिश्चित करना, वैयक्तिक अधिकारों को सुरक्षित करना और राष्ट्रीय कल्याण की वृद्धि करना। अब हम इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अपनाए गए विभिन्न साधनों का अध्ययन करना है। इसके लिये आधुनिक राजनीतिक सविधानों का तुलनात्मक अध्ययन और उनकी समानताओं एवं विभिन्नताओं का विश्लेषण अपेक्षित है। अब हम यही करेंगे।

द्वितीय खण्ड

तुलनात्मक संविधानी राजनीति

3

संविधानों का वर्गीकरण

1 अरस्तू तथा अन्य विद्वानों द्वारा किया गया अप्रचलित वर्गीकरण

राजनीतिज्ञ संविधानों के या राज्यों के वर्गीकरण का प्रयास भूतकाल में प्रायः किया गया है, किन्तु ऐसे ढंग से नहीं जिससे आधुनिक विद्यार्थी को सतोष हो। वर्गीकरण के ऐसे सबसे पुराने प्रयत्नों में हम अरस्तू द्वारा किए गए वर्गीकरण पर विचार कर सकते हैं। इस विषय का अरस्तू ने अपने आचार्य अफलातून की अपेक्षा नहीं अधिक विस्तारपूर्वक विवेचन किया है। इस विषय में अफलातून के विचार बहुत धामक हैं क्योंकि उन्होंने अपनी रचना 'रिपब्लिक' में वर्गीकरण का एक आधार और दूसरी रचना 'पोलिटिक्स' अथवा 'स्टेट्समैन' में उससे बिलकुल भिन्न आधार अपनाया है। अरस्तू ने संविधानों को पहले दो बड़े वर्गों में बांटा है, अर्थात् उत्तम और निम्न अथवा सुत और विवृत। इस वर्गीकरण में उसकी पसींसी शासन की भावना है। इन दोनों बड़े वर्गों में से प्रत्येक में उसे इस आधार पर कि शासन एक व्यक्ति के हाथों में है अथवा अल्पजन के या बहुजन के, तीन प्रकार के शासन दृष्टिगोचर हुए।

अरस्तू ने इस वर्गीकरण को सर्वाङ्गपूर्ण तथा अनन्त माना है क्योंकि वह यूनानियों तथा धर्मियों के अपने समय में उपलब्ध संविधानों का, जिनकी संख्या 158 से कम नहीं थी, पूर्ण अनुसंधान करके (इस अनुसंधान के विवरणों वाली पुस्तक अभिलेखों की बुकी है) इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि समस्त राज्यों को एक श्रेणी तक से गुजरना पड़ा है। उसका कथन है कि राज्य यथासम्भव सर्वोत्तम प्रकार के शासन से प्रारम्भ होता है, जो एक ऐसे व्यक्ति का शासन है जो राजनीतिक सत्ता की दृष्टि से सर्वसद्गुणसम्पन्न व्यक्ति होता है। यह एकतरफ़ या राजनैतिक है। कुछ समय के पश्चात् ऐसा सर्वसद्गुणसम्पन्न व्यक्ति उपलब्ध नहीं हो सकता था, किन्तु फिर भी एक व्यक्ति का शासन बना रहा और उसकी सत्ता बल के आधार पर शायम रही। इस प्रकार के शासन को अरस्तू अत्याचारीतन्त्र या तिरकुशतन्त्र कहता था। परन्तु अत्याचारी शासन को आगे चलकर सन्ध्या-रिद्ध व्यक्तियों के समूह के विरोध का सामना करना पड़ा, जिसने उसको अपदस्थ

एक विशिष्ट वर्ग के राज्य हैं तथा ब्रिटेन, नॉर्वे और नीदरलैंड्स दूसरे विशिष्ट वर्ग के हैं। ऐसा करना नामकरण को अत्यधिक महत्त्व देना होगा। वर्तमान युग में आइए तो हम देखते हैं कि आधुनिक जर्मन लेखक ब्लुण्ट्श्ली (Bluntschli) ने अरस्तू के द्विविध विभाजन को ही उसमें एक चौथे प्रकार के राज्य को जोड़कर, जिसे उसने विचारतंत्र (Ideocracy) अथवा धर्मतंत्र (Theocracy) कहा है, बढ़ाने की चेष्टा की है। ऐसे राज्य में सर्वोच्च शासक के रूप में ईश्वर की अथवा किसी अतिमानवीय भावना या विचार की कल्पना की गई है जैसा कि प्रारंभिक यहूदी राज्य तथा मुस्लिम देशों में देखा जाता है। परन्तु यह विभाजन वास्तविक और विद्यमान समताओं तथा विषमताओं के आधार पर राज्यों के वर्गीकरण के प्रयत्नों में हमें आगे नहीं बढ़ाता। अतएव, हमें स्पष्ट ही अपने आधार को अन्यत्र खोजने का प्रयास करना चाहिए।

2. आधुनिक वर्गीकरण के आधार

सच तो यह है कि प्रत्येक राज्य को सम्पूर्ण रूप में धारी-धारी से लेने पर राज्यों को वर्गों में विभाजित करना असम्भव है, क्योंकि सभी राज्यों की शक्तियों का समुच्चय सर्वत्र समान है अर्थात् प्रत्येक राज्य प्रभुत्वसम्पन्न राज्य है। जो समुदाय ऐसा नहीं है उसे राज्य नहीं कहा जा सकता। एम अमरीकी लेखक बिलौबी का कथन है “राज्यों के भेद प्रदर्शित करने का एकमात्र तरीका शासन-संगठन की संरचना-सम्बन्धी विघेपनाओं के अनुसार भेद करना ही है।” पूर्ववर्ती अध्याय में आधुनिक सविधानवाद के जिस विकास का हमने चित्रण किया है, यदि उसको ध्यान में रखकर हम इस विषय पर विचार करना प्रारम्भ करें तो एक सजीव वर्गीकरण हमारे सामने अपने-आप उपस्थित होने लगता है। हम देख चुके हैं कि पश्चिमीय अगन्तु के समस्त समुदाय किस भानि न्यूनाधिक रूप में समान प्रकार की बातों से प्रभावित हुए हैं और इसी कारण उनमें समानताओं का दृष्टिगोचर होना अवश्यम्भावी है। इसके विपरीत, पृथक्करण के लिये राष्ट्रीयता की भावना की शक्ति भी इतनी प्रबल सिद्ध हुई है कि उनके बीच के भेद भी समान रूप से स्पष्ट हैं। अतएव, वर्गीकरण करते समय हमें उन लक्षणों को मालूम कर लेना चाहिए जो समस्त आधुनिक सवैधानिक राज्यों में समान रूप से विद्यमान हैं, और राज्यों को उनकी संगठनसंबन्धी विशिष्टताओं के अनुसार वर्गों में विभाजित करना चाहिए। दूसरे शब्दों में, हमें इन लक्षणों की एक-एक करके परीक्षा करनी चाहिए और उमड़े माघ राज्यों की अनुकूलता के आधार पर उन्हें वर्गों में विभाजित करना चाहिए।

हम ऐसे सामान्य लक्षणा की चर्चा प्रथम अध्याय में कर चुके हैं जहाँ हम देख चुके हैं कि प्रत्येक सवैधानिक राज्य के शासन के तीन पृथक् विभाग होते

हैं विधानमंडल, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका। उन वर्गीकरण का आधार निम्नलिखित पांच शीर्षकों में हो सकता है—

- (1) राज्य का स्वरूप, जिसे संविधान लागू होता है,
- (2) स्वयं संविधान का स्वरूप,
- (3) विधानमंडल का स्वरूप
- (4) कार्यपालिका का स्वरूप,
- (5) न्यायपालिका का स्वरूप।

इन वर्गीकरण का दावा यह है कि इनमें प्रत्येक बार एक लक्षण के सम्बन्ध में विचार करने की आवश्यकता के कारण प्रत्येक राज्य का कई बार विवेचन करना पड़ता है, क्योंकि यह आवश्यक नहीं है कि यदि व राज्य प्रथम लक्षण में 'ख' राज्य के सदृश है, तो वह द्वितीय लक्षण में भी उसमें मिलता हुआ होगा। अथवा यदि 'ग' राज्य तीसरे लक्षण में 'घ' राज्य में भिन्न है, तो वह चौथे लक्षण में भी उस राज्य से भिन्न होगा। वास्तव में यही वह मूल्य है जो इन प्रकार के वर्गीकरण की ही विद्यमान अप्रत्याशा के अनुकूल बनाता है और यह इतना बड़ा लाभ है कि वर्गीकरण की इस पद्धति के जो भी दोष हों उनकी हम उपेक्षा कर सकते हैं।

यह वर्गीकरण, जिस पर हम विस्तारपूर्वक विचार करेंगे, उन अनेक सुझावों पर आधारित है जो विभिन्न आधुनिक संविधान-विशेषज्ञों ने प्रस्तुत किए हैं, यद्यपि उनमें से किसी ने भी यहाँ अपनाई गई योजना के अनुसार उनको क्रियान्वित नहीं किया। हमारा वर्गीकरण सर्वोत्कृष्ट होने का दावा नहीं करता, क्योंकि तुलनात्मक संवैधानिक राजनीति की विषय-वस्तु का बहुत-सा भाग ऐसा है जिसका वर्गीकरण किया ही नहीं जा सकता। फिर भी यह वर्गीकरण विद्यार्थियों को इस विषय का परिचय कराने के लिए पर्याप्त है। कुछ महत्वपूर्ण विषयों पर जो कि हम वर्गीकरण के क्षेत्र में बाहर रह जाते हैं, उन पुस्तक के तीसरे भाग में विचार किया जाएगा। तब तक हम अपने वर्गीकरण पर अधिक ध्यानपूर्वक विचार करना चाहिए।

3. राज्य का स्वरूप, जिसे संविधान लागू होता है

एकात्मक अथवा संघीय

प्रत्येक आधुनिक संवैधानिक राज्य—एकात्मक अथवा संघीय इन दो बड़े वर्गों में से किसी एक का होता है, और इसी में एक प्राथमिक महत्व का भेद स्थापित हो जाता है। एकात्मक राज्य वह है जिसका सगठन एक केन्द्रीय शासन के अधीन होता है, अर्थात् केन्द्रीय शासन के द्वारा प्रशासित पूरे क्षेत्र के भीतर विभिन्न जिला की जो भी शक्तियाँ होती हैं, वे उस शासन के विवेक पर निर्भर होती हैं और केन्द्रीय सत्ता सम्पूर्ण क्षेत्र में सर्वोच्च होती है तथा उस पर उसने

भागों को विशेष शक्तियाँ देने वाली किसी विधि का किसी प्रकार का प्रतिवन्ध नहीं होता। डायसी ने राजनीतिक अर्थ में 'एकात्मकवाद' की इन शब्दों में बड़ी सुन्दर व्याख्या की है कि वह सर्वोच्च विधायी अधिकार का एक केन्द्रीय सत्ता द्वारा अभ्यस्त प्रयोग है। यूनाइटेड किंगडम, फ्रांस तथा बेल्जियम एकात्मक राज्यों के उदाहरण हैं। इनमें से किसी भी देश में ऐसा कभी हो ही नहीं सकता कि राज्य के किसी लघुतर भाग की कोई विधिनिर्मात्री सत्ता केन्द्रीय सत्ता की शक्ति को सीमित कर सके। जहाँ, उदाहरणार्थ यूनाइटेड किंगडम में, स्थानीय शासन सुदृढ़ है, वहाँ भी केन्द्रीय सत्ता पर कोई प्रतिवन्ध नहीं है, क्योंकि वह स्थानीय अधिकारियों को दबा सकती है, चूँकि आजकल केन्द्रीय सत्ता ही उन समस्त शक्तियों को, जो कि स्थानीय प्राधिकारियों के पास हैं, प्रदान करती है इसलिए, वह उन शक्तियों में सशोधन भी कर सकती है अथवा उन्हें वापस भी ले सकती है। वास्तविकता तो यह है कि ब्रिटेन में स्थानीय प्राधिकारी विधिनिर्माण करन वाले नहीं, उपविधि अथवा उपनियम निर्माण करने वाले हैं।

सघीय राज्य वह है जिसमें अनेक समकक्षी राज्य कुछ सामान्य प्रयोजनों के हेतु मिल जाते हैं। डायसी के शब्दों में "सघीय राज्य एक ऐसी राजनीतिक युक्ति है, जिसका उद्देश्य राज्य के अधिकारों का राष्ट्रीय एकता एवं शक्ति के साथ सामंजस्य स्थापित करना है। हमें एकात्मक राज्य में के स्थानीय शासन और सघीय राज्य के अन्तर्गत राज्यशासन के अन्तर को स्पष्ट कर लेना चाहिए। सघीय राज्य में केन्द्रीय अथवा सघीय सत्ता की शक्तियाँ उन इकाइयों को, जो सामान्य प्रयोजना के लिए इकट्ठी हुई हैं, प्राप्त वृत्तियों शक्तियों से सीमित होती हैं। इस भाँति हम देखते हैं कि सघीय राज्य में सघीय सत्ता तथा सघ का निर्माण करने वाली इकाइयों की सत्ताओं की शक्तियों में एक अन्तर होता है। ऐसी दशा में ऐसी कोई विशिष्ट सत्ता होती चाहिए जो इस वितरण का निर्धारण करे। ऐसी विशिष्ट सत्ता स्वयं मन्त्रिधान ही है। सघीय सविधान का स्वरूप सधि के स्वरूप जैसा है। यह ऐसे कुछ राज्यों के बीच में की गई व्यवस्था है, जो कुछ अधिकारों को अपने पास रखना चाहते हैं। अतः मन्त्रिधान में उन सब अधिकारों का जिन्हें सघनिर्माण करने वाली इकाइयाँ अपने पास रखती हैं अथवा उन अधिकारों का जिन्हें सघीय सत्ता ग्रहण करती है, उल्लेख रहता है। दोनों ही दशाओं में यह स्पष्ट है कि न तो राज्यों के माध्यमण विधानमंडलों को और न सघ के विधानमंडल को ही ऐसी कोई शक्ति प्राप्त हो सकती है, जिससे वह मन्त्रिधान में सघ निर्माण करने वाले सदस्यों के मन को जानने के लिए किसी विशेष माध्यम में काम लिए बिना कोई परिवर्तन कर सकें। एक सच्चे सघीय राज्य में इन माध्यमों की मन्त्रिधान में निश्चिन्त रूप में उल्लिखित किया जाता है। साथ ही ऐसी भी कोई-न-कोई सत्ता होनी चाहिए जो सघ तथा राज्य के बीच के विवादों

को, यदि कभी ऐसे विवाद उत्पन्न हो जाए, निपटा गये। ऐसी मत्ता सामान्यतया एक सर्वोच्च न्यायालय होती है।

इस प्रकार, पूर्णरूपेण विकसित संघवाद में तीन स्पष्ट लक्षण होने हैं प्रथम, संघ की स्थापना करने वाले संविधान की सर्वोच्चता, द्वितीय, संघराज्य तथा उसका निर्माण करने वाले समरक्षी राज्यों के बीच शक्तियाँ का वितरण और तृतीय, किसी भी ऐसे विवादों का, जो कि संघीय तथा राज्यमताओं में उत्पन्न हो जायें, निपटान वाली कोई सर्वोच्च मत्ता। ऐसे सभी राज्य जो कि संघराज्य कहलाते हैं, बिनाकुल ऐसे ही नहीं होते। वास्तव में पूर्णता तथा यथार्थता की दृष्टि से संघों के कई रूप हैं। ऐसे राज्यों को जो कि पूर्णतया संघीय राज्य से नहीं मिलते, संघीयवन् राज्य (Quasi-federal) कहा जा सकता है। हम आगे के एक अध्याय में इन भेदों का अधिक ध्यानपूर्वक विश्लेषण करेंगे। विद्यमान संघराज्यों में यहाँ हम अमरीका व मद्रासराज्य, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया, कनाडा, तथा सोवियत संघ की ओर ध्यान दे सकते हैं। यद्यपि इन राज्यों में विस्तार की बातों में बहुत अंतर दिखाई देता है ता भी ये संघीय राज्य के मूल नियम के अनुरूप हैं, अर्थात् इनमें से प्रत्येक ऐसा अलग-छोटे-छोटे राज्यों से बना है, जो संघीय चाहते हैं परन्तु एकता नहीं चाहते, अर्थात् सम्मिलित होना तो चाहते हैं परन्तु अपना अस्तित्व मिटाना नहीं चाहते।

इस बात पर ध्यान गया होगा कि हमने संघीय राज्य का उल्लेख किया है, परन्तु हमारे साथ ही हमने संघ में सम्मिलित होने वाली इकाइयों का भी राज्यों के नाम से उल्लेख किया है। इसका एकमात्र कारण भाषा की कमी है। जैसे ही अनेक राज्य एक संघ बना लेते हैं, वैसे ही ये संघीय राज्य के निर्माणकर्ता अलग बन जाते हैं और पूर्ण अर्थों में राज्य नहीं रहते, क्योंकि वे राज्य के उस आवश्यक तत्व के कुछ भाग का त्याग कर चुकते हैं, जिस पर हमने पहले जोर दिया है, अर्थात् प्रभुत्व। इस प्रकार वे पंचम राज्य जिनसे अब अमरीका का संघ निर्मित है वास्तविक राज्य नहीं है, सम्पूर्ण संघ ही वास्तविक राज्य है। तो भी राज्यों के पास विस्तृत विधायी शक्ति है और उनके विधानमंडलों को अर्द्ध-प्रभुत्वसंपन्न विधान सभाएँ कह सकते हैं। इसी भाँति, आस्ट्रेलिया के कॉमनवेल्थ के छह राज्यों में से कोई भी वास्तविक राज्य नहीं है। कॉमनवेल्थ ही एक राज्य है, और ब्रिटिश राष्ट्रमंडल का, जिसकी रचना में किसी भी संघीय तत्व का समावेश नहीं है, एक अलग होने हुए भी वह राज्य है। एक अगले अध्याय में हम इसके संबंध में अधिक विस्तार के साथ विचार करेंगे।

जो कुछ ऊपर कहा जा चुका है उससे यह स्पष्ट है कि हमारे पास आधुनिक

¹ 1959 में अब एलास्का और हवाई संघ में प्रविष्ट हुए।

सर्वप्रधानिक राज्यों के वर्गीकरण के लिए यह एक सुदृढ़ आधार है। यद्यपि, जैसा कि आगे चलकर बताया जाएगा, एकात्मक राज्यों के अनेक रूप हैं, और इसी भाँति संघराज्य भी अनेक प्रकार के हैं, फिर भी आज का कोई भी सर्वप्रधानिक राज्य इन दो काटिया में से बिलकुल ही बाहर का नहीं हो सकता।

इसी शीर्षक के अधीन हम वर्गीकरण के एक सहायक आधार का भी उल्लेख कर सकते हैं। राज्य का केन्द्रीयकृत अथवा स्थानीयकृत होना अर्थात् राज्य में स्थानीय शासन का प्रचलन तत्त्व है अथवा नहीं। उदाहरणार्थ, ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय शासन समाज के राजनीतिक जीवन में बड़ा भाग लेता है। इसके विपरीत फ्रांस में स्थानीय मन्त्रालयों को कम उत्तरदायित्व सौंपा हुआ है और उनकी शक्तियाँ केन्द्रीय शासन के अधिकारी की जो कि 'प्रिक्लेट' कहलाता है, उपस्थिति द्वारा सीमित हैं। यद्यपि यह प्रश्न अनेक प्रकार से अस्पष्ट महत्व का है, फिर भी यहाँ हम इस पर अधिष्ठा विचार नहीं करेंगे, क्योंकि इससे हम अपने मुख्य विषय से बहुत दूर चले जाएंगे। हम यहाँ पर इसकी चर्चा स्थानीय शासन तथा (संघ के भीतर के) राज्य शासन के बीच के भेद पर जोर देने के लिए कर रहे हैं। यह भेद इस बात से स्पष्ट है कि फ्रांस में, जो कि एकात्मक राज्य है, स्थानीय शासन मन्द है, जबकि अमेरिका में संयुक्तराज्य का, जो कि एक संघ-राज्य है, निर्माण करने वाले राज्यों में से हर एक का स्थानीय शासन बड़ा सक्रिय है जिसका उसे बड़ा शौरव एवं अभिमान है।

4 स्वयं संविधान का स्वरूप

(क) अलिखित अथवा लिखित—एक मिथ्या भेद

प्रायः संविधानों को अलिखित तथा लिखित में विभाजित किया जाता है, परन्तु वास्तव में यह एक मिथ्या भेद है क्योंकि ऐसा कोई भी संविधान नहीं है जो कि पूर्णरूप से अलिखित हो और न ऐसा ही कोई संविधान है जो पूर्णरूपेण लिखित हो। साधारणतया लिखित कहा जाने वाला संविधान एक दस्तावेज के रूप में होता है जो विशेष पवित्र सम्प्राप्त होता है। साधारणतया अलिखित कहलाने वाला संविधान निश्चित विधि की वजह से प्रथाओं के आधार पर विकसित होता है। परन्तु कभी-कभी तथाकथित लिखित संविधान इनका पूर्ण लिखित (Instrument) होता है जिसमें संविधान के निर्माताओं ने उसके प्रवर्तन में घटित हो सकने वाली प्रत्येक आवश्यकता के लिए व्यवस्था करने का प्रयत्न किया है। अन्य अवस्थाओं में लिखित संविधान अनेक मूलभूत विधियाँ में पाया जाता है जिनका निर्माण या अंगीकरण संविधान निर्माता इस दृष्टि से करते हैं कि उस प्रकार प्रस्तुत दावे के अन्दर संविधान के विकास के लिए साधारण विधि निर्माण की प्रक्रिया की पर्याप्ततम अधिक-से-अधिक गृहाण हो।

ग्रेट ब्रिटेन का सविधान अलिखित कहा जाता है, परन्तु वहाँ ऐसी कुछ लिखित विधियाँ हैं जिन्होंने सविधान में बहुत कुछ परिवर्तन कर दिया है। उदाहरणार्थ, अधिकार का विधेयक (बिल ऑफ राइट्स) (सन् 1689) सविधान की ही विधि है, इसी भाँति उन्नीसवीं शताब्दी और बीसवीं शताब्दियों के विभिन्न मनाधिकार संबंधी अधिनियम और विशेषतया सन् 1911 तथा 1949 के गगदीय अधिनियम हैं, जो लोक-मदन द्वारा पारित विधेयकों को सशोधन अथवा रद्द करने की सार्ड-मभा (हाउस ऑफ सार्ड) की शक्ति को कम करते हैं। दूसरी ओर संयुक्तराज्य अमरीका का सविधान ममस्त सविधानों में सर्वाधिक पूर्णरूप में लिखित सविधान है। फिर भी ननिपय अलिखित परम्पराएँ अथवा हडियाँ, स्वयं सविधान में इस निमित्त किसी वास्तविक सशोधन के बिना ही, सविधान के निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध उत्पन्न हो गई हैं। इस संबंध में उदाहरण-स्वरूप सविधान के अनुच्छेद 2 धारा 1 (यारजबे सशोधन के सहित) को प्रस्तुत किया जा सकता है। उसके अनुसार यह आवश्यक है कि राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए जनता निर्वाचकों का चुन, जो एकत्रित होकर बहुमत से उस व्यक्ति का निर्वाचन करे, जिसे वे चाहें। परन्तु व्यावहारिक रूप में, जैसा कि हम बाद में बतायेंगे, ऐसा नहीं होता।

अतएव, हम फिर कह देना चाहते हैं कि सविधान का इस आधार पर वर्गीकरण प्रामात्मक है कि वह अलिखित है अथवा लिखित। निस्संदेह, कभी-कभी तयाकथित लिखित और तयाकथित अलिखित सविधान में भेद करना आवश्यक हो जाता है और जब कभी हमें ऐसा करने की आवश्यकता होगी, तो हम पहले को दस्तावेजी तथा दूसरे को गैर-दस्तावेजी सविधान कहेंगे।

(क) नम्य अथवा अनम्य

स्वयं सविधान के स्वरूप को देखते हुए सविधानों के वर्गीकरण का वास्तविक आधार यह है कि वह नम्य है अथवा अनम्य। बहुधा यह समझा जाता है कि यह विभाजन वैसा ही है जैसा कि दस्तावेजी अथवा गैर-दस्तावेजी सविधान का। परन्तु यह धारणा छुटिपूर्ण है। इस बात के होते हुए भी कि गैर-दस्तावेजी सविधान नम्य ही हो सकता है, यह संभव है कि दस्तावेजी सविधान अनम्य न हो। तब वह कौन-सी बात है जिससे सविधान अनम्य अथवा नम्य बनते हैं। यहाँ दोनों के बीच के भेद का आधार यही है कि संवैधानिक विधियों के निर्माण की क्रिया तथा साधारण विधि के निर्माण की क्रिया एक सी है अथवा नहीं। जो सविधान किसी विशेष प्रणाली के बिना बदला अथवा सशोधित किया जा सकता है, वह नम्य सविधान है। जिस सविधान को बदलने या सशोधित करने के लिए विशेष प्रक्रिया की आवश्यकता होती है, वह अनम्य सविधान है।

उदाहरणस्वरूप, ग्रेट ब्रिटेन में सर्वदा ठीक-एक-सी ही विधायी प्रक्रिया का

अनुसरण किया जाता है, चाहे उस पारित किए जान वाले विधेयक का संबंध जानबूरी को खेल करना मिथान बाना की पद्धति पर नियंत्रण रखने से अथवा लार्ड रूभा (हाउस ऑफ लार्ड्स) की शक्तियां में मूलभूत परिवर्तन करने से हो। यूनाइटेड किंगडम में वास्तव में विधिगत संविधानिक विधि जैसी कोई चीज नहीं है। अतएव यूनाइटेड किंगडम का संविधान नम्य है। इंग्लैंड के पिछले राज्य के सम्बन्ध में यही बात थी। यद्यपि एकत्र वे अधीन इटली में दस्तावेजी संविधान था, परन्तु उसको बदलने के लिए संविधान में कोई विशेष प्रक्रिया निर्धारित नहीं थी। वास्तव में, उस संविधान सन् 1848 का मूल मार्टीनियन संविधान (स्टेट्स) था जो कि साम्राज्य विप्लवी प्रक्रिया द्वारा एक बड़े हुए राज्य तथा अधिक प्रगतिशील राजनीतिक समाज की आवश्यकताओं की पूर्ति के अनुकूल बना लिया गया था। वह सचमुच इतना नम्य था कि अपनी अधिकता के प्रारम्भिक वर्षों में मुसोलिनी इस संविधान को भंग किए बिना ही उसकी भावना की हत्या करने में समर्थ हो सका। यह सब इंग्लैंड में अब बदल चुका है क्योंकि सन् 1947 का इसका गणतन्त्रीय संविधान, जिसका हम आगे चलकर विस्तार के साथ विवेचन करेंगे, अत्यधिक अनम्य है। उसमें उन तरीकों के बारे में, जिन्हें कि उसमें संशोधन किया जा सकता है, अत्यल्प विस्तार के साथ निर्देश दिए गए हैं।

इस भाँति हम एक तरह से एक विविध विरोधाभास की स्थिति पर पहुँचते हैं। कोई संविधान अत्यधिक लिखित प्रकार का हो, अर्थात् वह पृथक्-पृथक् संविधियों का एक बड़ा समूह हो, फिर भी वह नम्य हो सकता है। यह तथ्य ही कि वह विभिन्न समयों पर पारित अनेक विधियों का बना हुआ है, उसकी नम्यता का प्रतिपादन करने हैं, क्योंकि जहाँ संवैधानिक संशोधन के लिए एक विशेष प्रणाली का कार्यान्वित करना पड़ता हो, वहाँ संशोधन बहुत बड़ी मस्या में नहीं हो सकते। इस विरोधाभास का एक और उदाहरण तृतीय फ्रेंच जनतंत्र का संविधान है। वह अत्यल्प लिखित विलेख होते हुए भी अनम्य था, क्योंकि उसकी मूलभूत विधियों में परिवर्तन करने के लिए एक विशेष प्रक्रिया अपेक्षित थी। सन् 1946 में प्रस्थापित अतुल्य फ्रेंच गणराज्य का संविधान भी यदि अधिक नहीं तो समान रूप में ही जनम्य था, यद्यपि उसमें तथा तृतीय गणराज्य के संविधान के रूप में विभिन्नता थी, क्योंकि वह एक पूर्ण एवं विशद दस्तावेज था। पंचम गणतंत्र का संविधान भी इसी प्रकार अनमनीय है, हालाँकि उसमें प्रेसिडेंट की प्रक्रिया सम्बन्धी कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं। संयुक्तराज्य का संविधान भी अनम्य है, क्योंकि विशेष प्रणाली को कार्यान्वित किए बिना इसमें संशोधन नहीं किए जा सकते। संयुक्त राज्य के मामले में यह निश्चय ही आवश्यक हो जाता है क्योंकि संविधान में सशस्त्र-भारतार को दी गई शक्तियों को निश्चित रूप से निर्धारित किया

गया है, और यदि वह उनमें आगे बढ़ती है, तो वह सविधान को नमाना नहीं, भंग करना होगा। सक्षेप में, हम यह कह सकते हैं कि जो सविधान भंग किए बिना नमाना न जा सके, वही अनम्य सविधान है।

5 विधानमंडल का स्वरूप

आधुनिक संसदों का राज्य का सबसे महत्वपूर्ण भाग विधानमंडल अथवा विधित्तिमाता निराम्य है। इस आधार पर राज्यों का वर्गीकरण करने के विभिन्न तरीके गूँथते हैं, परन्तु उनमें से अधिकांश विशेष सामंजस्यपूर्ण नहीं है। उदाहरणार्थ, आधुनिक विधानमंडलों को एकगदनी अथवा द्विगदनी बोलिया में विभाजित करना अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, क्योंकि यदि संयुक्त राज्य, आस्ट्रेलिया और पश्चिमी जर्मनी को मध्यवाद के द्विगदनी विधानमंडल की आवश्यकता है तो न्यूजीलैंड, डेन्मार्क और फिनलैंड जैसे एकात्मक राज्य देखते हैं कि उनके विधान-मन्त्रालयों समस्त प्रयोजन एकसदनी संगठन से ही पूर्णतया निपट हो सकते हैं। क्योंकि हमारे समस्त महत्वपूर्ण राज्य एक चोटि में तथा कम महत्व के समस्त अन्य राज्य, उदाहरणस्वरूप फिनलैंड और तुर्की, दूसरी चोटि में आ जायेंगे।¹ हमारे अतिरिक्त समक्षीय प्रक्रियाओं की पद्धतियों की विभिन्नताओं के आधार पर विधानमंडलों के वर्गीकरण का प्रयत्न भी हमें इस अध्ययन में बहुत आगे नहीं ले जा सकता। इस विषय में अधिक महत्व की बात तो उन तरीकों की जाँच करना है, जिनसे विधानमंडलों की चाहे के एकगदनी या द्विगदनी रचना होती है। एक और महत्वपूर्ण बात देखने की यह है कि जनता अपने प्रतिनिधियों के निर्वाचन के कार्य के अतिरिक्त जनमत संग्रह (Referendum) और उपक्रम (Initiative) जैसे उपायों द्वारा विधायी प्रक्रिया में कितना भाग लेती है।

इस प्रकार विधानमंडल के दृष्टिकोण से सविधानों का वर्गीकरण तीन प्रकार से भी कर सकते हैं। प्रथम, हम उक्त निर्वाचन-पद्धति के आधार पर, जिनके अनुसार मतदाता निम्न सदन के या एक गदनी विधानमंडल के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं, विधानमंडलों को वर्गों में विभाजित कर सकते हैं। इस शीर्षक के अन्तर्गत मताधिकार और निर्वाचन-क्षेत्र के प्रश्न आते हैं। द्वितीय, हम (द्विगदनी व्यवस्था में) उच्च सदन के स्वरूप के आधार पर अर्थात् यह देखकर कि वह गैर-निर्वाचित है या निर्वाचित (या आंशिक रूप से निर्वाचित), उनका वर्गीकरण कर सकते हैं। तृतीय, हमें इस बात पर ध्यान देना चाहिये कि अनेक समसामयिक सविधान निर्वाचनमण्डल को, विभिन्न परिस्थितियों में, विधानमंडल के कार्य पर प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण की शक्ति प्रदान करते हैं और कई राज्यों में निर्वाचनमण्डल को ये अधिकार प्राप्त नहीं हैं।

(क) निर्वाचन-प्रणाली

(1) मताधिकार के प्रकार—निर्वाचन-प्रणाली के आधार पर सर्वेधानित राज्य साधारणतः दो भागों में बँटते हैं। एक वे जिनमें वयस्क मताधिकार होता है, और दूसरे वे जिनमें मजदूर मताधिकार होता है। वयस्क मताधिकार में नागरिक निश्चित आय के ऊपर के समस्त स्त्रियों एवं पुरुषों को समान रूप में बिना किसी अतिरिक्त धारणा के प्रतिव्यक्ति के मताधिकार में है। इनमें केवल ऐसे व्यक्तियों का अपवर्जन होता है, जो अपराधी और पागल आदि हैं। वयस्क-मताधिकार में सामान्यतया विधानमंडल के सदस्य के रूप में निर्वाचन के लिए खड़े होने का अधिकार शामिल होता है, हालाँकि उम्मीदवारों के लिए आयु मरदान के अधिकार के लिए निर्धारित आयु में कमी-जमाई उँची होती है।

कुछ राज्यों में पूर्ण वयस्क मताधिकार की ओर प्रगति धीमी और क्रमिक रही। उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में 1832 के सुधार अधिनियम (Reform Act) में आरम्भ का 1928 के लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the People Act) के पारित होना तक इस प्रक्रिया में एक शताब्दी में अधिवृत्त गया जिसमें ब्रिटेन आंशिक पुरुष-मताधिकार की अवस्थाओं में से लेकर पूर्ण पुरुष मताधिकार की अवस्था में और आंशिक महिला मताधिकार की अवस्था में से लेकर महिलाओं और पुरुषों की समानता की अवस्था में पहुँच गया है। अन्य देशों में, उदाहरणार्थ प्रथम विश्वयुद्ध के परिणामस्वरूप निर्मित अधिकार नए राज्यों में, उनके पहले संविधानों में ही एकदम पूर्ण वयस्क मताधिकार स्वीकृत कर दिया गया। वहीं-वहीं, युद्ध जलिन मयाया के परिणामस्वरूप मजदूर पुरुष मताधिकार एकदम पूर्ण वयस्क मताधिकार में परिणत हो गया। द्वितीय विश्वयुद्ध के परिणामस्वरूप जापान में यही हुआ। वहीं युद्धपूर्व के संविधान में मरदानों के लिए साक्षरता की धारणा निर्धारित थी और उसे मरदानों पर उम्मीदवार का नाम लिखना पड़ना का परन्तु 1947 के संविधान के अनुच्छेद 20 वर्ष और उसमें अधिवृत्त की आयु वाले समस्त पुरुषों एवं महिलाओं को पूर्ण एवं समान मताधिकार मिला गया।

वास्तव में, अधिकार राज्यों के संविधान महिलाओं और पुरुषों का समान निर्वाचन-अधिकार प्रदान करने हैं, इसका सर्वाधिक महत्वपूर्ण अपवाद स्विट्जरलैंड है जहाँ महिला-मताधिकार अभी भी विवाद का विषय बना हुआ है। वहाँ कुछ केष्ठना में महिलाओं ने केष्ठन सम्बन्धी मामलों में मताधिकार प्राप्त कर लिया है परन्तु अभी तक उनकी समान मधीय अधिकारों की माँग का विरोध होता रहा है। जैसे ही राज्य बने हैं जिनमें वयस्क मताधिकार हाज़र हुआ भी, मत देने के अधिकार के लिए कुछ विनिष्ट शर्तें रखी गई हैं। उदाहरणार्थ,

ब्राजील में अठारह या अधिक वर्ष की आयु वाले किसी भी व्यक्ति को, चाहे वह स्त्री हो या पुरुष, यदि उसमें लिखने की योग्यता है, मत देने का अधिकार है। पुर्तगाल में जहाँ मतदान की आयु 21 वर्ष है, पुरुषों के लिए साक्षरता की और महिलाओं के लिए शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता निर्धारित है, परन्तु निरक्षर होते हुए भी कोई भी पुरुष, यदि वह एक निश्चित न्यूनतम से अधिक मत देता है तो, मत दे सकता है और कोई भी महिला जो परिवार की प्रमुख हा, यदि वह साक्षर है और एक निर्धारित न्यूनतम से अधिक मत देती है तो, मत दे सकती है। इन समस्याओं पर हम आगे के एक अध्याय में विस्तार में विचार करेंगे।

(2) निर्वाचन-क्षेत्र के प्रकार—निर्वाचन-प्रणाली के दृष्टिकोण से विद्यमान सवैधानिक राज्या में भेद करने का एक और आधार निर्वाचन-क्षेत्र का स्वरूप भी है। यह भेद उन राज्यों के, जिनमें निर्वाचन-क्षेत्र स एक (अथवा अधिक-से-अधिक दो) और उन राज्यों के बीच है जिनमें निर्वाचन-क्षेत्र स कई सदस्य निर्वाचित होते हैं, इनमें दूसरी बात साधारणतया प्रजातन्त्र की उस नवीन प्रणाली से सम्बद्ध है, जो कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व कहलाती है, जिसका उद्देश्य उन अल्पसङ्ख्यकों का प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करना है जिनकी उससे अभाव में निर्वाचित मंडल में आवाज नहीं पहुँचती। परन्तु बहुसदस्य-निर्वाचन क्षेत्र में आनुपातिक प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त का पालन अनिवार्य नहीं है। उदाहरण के लिए फ्रांस में सन् 1919 और 1927 के बीच निर्वाचन-क्षेत्र निश्चितवर्ती, तथा पहले के पृथक्, निर्वाचन क्षेत्रों का समूह मात्र होता था। सन् 1919 से पहले फ्रांस के लोग एरॉनडीजमेंट्स (Arrondissements) अर्थात् जिला के आधार पर मतदान करते थे और उससे पश्चात् आठ वर्ष तक उन्होंने डिपार्टमेंट्स (Departments) अर्थात् प्रांतों के आधार पर स्कूटिन दि लिस्ट (Scrutin à Liste) के नाम से ज्ञात पद्धति द्वारा मतदान किया। वास्तव में तृतीय गणराज्य की स्थापना के बाद से फ्रांस ने बारी-बारी से दोनों पद्धतियों का प्रयोग किया है। तृतीय गणराज्य के अन्तिम वर्षों में उसने पुनः एकल सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र की पद्धति को अपनाया था, किन्तु इसके पश्चात् ही उराने अस्थायी सभा के निर्वाचन के लिए, जिसने चतुर्थ गणराज्य के सविधान का प्रारूप तैयार किया, सामूहिक मतदान की प्रणाली को पुनः आरम्भ किया और सन् 1951 में होने वाले साधारण निर्वाचन के लिए दलमैत्री की अतिजटिल प्रणाली का सूत्रपात किया। पंचम गणतन्त्र में फ्रांस ने एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र प्रणाली फिर से स्वीकार कर ली, परन्तु उसमें द्वितीय मतदान की शर्तें रखी गई हैं।

हम इस विषय पर बाद के एक अध्याय में अधिक विस्तार के साथ विचार करेंगे। यहाँ पर केवल यही कहना आवश्यक है कि इस विषय से आधुनिक सविधानी राज्या को दो मोटी कोटियों में बाँटने में सहायता मिलती है। कुछ

राज्या में एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र का निम्नसदन में निर्वाचनों के लिए और बहु सदस्य निर्वाचन क्षेत्र का उच्चसदन में निर्वाचन के लिए प्रयोग किया जाता है। उदाहरणस्वरूप आस्ट्रेलिया में ऐसा ही होता है। ब्रिटिश मन्दाताओं के लिए भावी लोचन में इस अर्थ में निर्वाचन क्षेत्रों की पुनर्व्यवस्था के सम्भावित लाभ पर विचार करना रुचिकर होगा।

(ख) द्वितीय सदन के प्रकार

द्वितीय सदन के प्रकारों के अनुसार विभाजन से आधुनिक सविधानवाद के एक बहुत ही दिलचस्प तुलनात्मक अध्ययन के लिए आधार प्राप्त होता है। इस शीर्षक के अधीन मुख्य विभाजन दो हैं द्वितीय सदन निर्वाचित होता है अथवा अनिर्वाचित। इन दोनों प्रकारों के बीच हमें आंशिक रूप में निर्वाचित और आंशिक रूप में गैर-निर्वाचित द्वितीय सदन के कुछ वर्तमानकालीन एवं भूतकालीन बड़े दिलचस्प उदाहरण मिलते हैं। उदाहरणार्थ, गणतन्त्र से पूर्व के स्पेन में, युद्ध से पहले के जापान में, मिस्र के पूर्ववर्ती राज्य में यही बात थी और आयर (आयरलैंड के गणतन्त्र) तथा दक्षिण अफ्रीका (पहले के स्वशासी अधिराज्य की तरह नवीन गणतन्त्र में भी) में अब भी यही बात है। फिर भी यह मोटा विभाजन द्वितीय सदनों की समस्या का अध्ययन करने का अच्छा ढंग है।

निर्वाचित उच्च सदनों में विशेष रूप में अध्ययन करने योग्य सयुक्त राज्य, ऑस्ट्रेलिया, फ्रांस और इटली की सीनेट, स्विट्जरलैंड में राज्य (अर्थात् कैंटन) परिषद (Council of States), जर्मनी के संघीय गणतन्त्र में बन्डेसराट (Bundesrat) और जापान में (1946 से) पार्षद-भवन (House of Councillors) है, हालांकि इन द्वितीय सदनों के निर्वाचन की पद्धतियाँ सभी राज्यों में एक सी नहीं हैं। अनिर्वाचित द्वितीय सदनों के उल्लेखनीय उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन की सामन्त सभा (हाउस ऑफ लॉर्ड्स) तथा कनाडा की सिनट हैं। साधारणतया जहाँ द्वितीय सदन निर्वाचित होता है, वहाँ यह, जैसी कि आशा की जानी चाहिए, अनिर्वाचित द्वितीय सदन की अपेक्षा अधिक प्रबल होता है। इस भाँति, उदाहरणस्वरूप, जबकि सयुक्तराज्य अमरीका की सिनट कांग्रेस के दोनों सदनों में अधिक प्रभावशाली है, वहाँ ग्रेट ब्रिटेन में सामन्तसभा (हाउस ऑफ लॉर्ड्स) विधान कार्य को प्रभावित करने में लगभग शक्तिहीन हो गई है।

(ग) प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण

प्रत्यक्ष लोक नियंत्रण में सबसे अधिक प्रयोग में आने वाला जनमत-संग्रह (Referendum) जिसे लोक निर्देश (Plebiscite) भी कहा जाता है। आधु-

निरा युग में उसका इतिहास तो बड़ा लम्बा है परन्तु उसका व्यापक प्रयोग हान ही के वर्षों में विशेषकर कुछ नये संविधानों के अनुसार होना लगा है। मोटो तौर से जनमत संग्रह का अर्थ जिसे सरकारों प्रस्ताव पर निर्वाचक मंडल की राय जानने की प्रक्रिया है। परन्तु जिन देशों में और जिन परिस्थितियों में संविधान के अनुसार किसी बान को निर्वाचक के अनुमोदन या उनकी अस्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जा सकती है उनमें बड़ी विभिन्नताएँ हैं। निर्वाचक के समक्ष ऐसा निवेदन किसी साधारण बिल के सम्बन्ध में किया जा सकता है या उसका सम्बन्ध संविधान में प्रस्तावित संशोधन से हो सकता है। वह एच्छिक अथवा अनिवार्य हो सकता है। इसका प्रयोग स्विट्जरलैण्ड में दाना प्रकार के समग्र काफडरेशन (राज्य) के एक वैयक्तिक रूप में कण्टनों के मामलों में सम्बन्ध में व्यापक रूप से होता है। इससे विपरीत अमरीका के संयुक्त राज्य में संघीय संविधान में उसका कोई उल्लेख नहीं है। ब्रिटन में कभी-कभी बिनाकुल स्थानीय मामलों का छोड़ और किसी भी मामले में उसका प्रयोग नहीं होता।

लोक नियंत्रण का दूसरा तरीका उपक्रम कहलाता है। जिससे अनुसार निर्वाचक मंडल को बिल का प्रस्ताव कराने और सर्वधानिक संशोधन का सुझाव देने का अधिकार प्राप्त होता है। इस विषय में भी विभिन्न राज्यों में बड़े प्रयोग किये जा चुके हैं। स्विट्जरलैण्ड में उपक्रम का प्रयोग काफडरेशन और कैंटन दोनों में सामान्य विधि निर्माण और सर्वधानिक संशोधन दोनों के प्रयोग के लिए होता है। अमरीका के संयुक्त राज्य में संघीय संविधान में उपक्रम की व्यवस्था नहीं है परन्तु कई व्यक्तिगत राज्यों में उसका प्रयोग होता है और कुछ राज्यों में तो सर्वधानिक एवं वैधानिक दोनों प्रकार के प्रस्तावों के लिए होता है। इटली के गणतन्त्रीय संविधान में भी उपक्रम की व्यवस्था है।

अन्त में एक और तरीका है जो प्रत्याह्वान (Recall) या वापस बुलाना कहलाता है। इससे निर्वाचकों का असन्तोषजनक प्रतिनिधित्व को और कुछ अवस्थाओं में निर्वाचित अधिकारियों को वापस बुलाने का अधिकार मिलता है, परन्तु आज उसका प्रयोग पहले की अपेक्षा कम हो गया है और अमरीका तथा के कुछ राज्यों में ही रह गया है। इन लोक नियंत्रणों का विस्तृत अध्ययन हम इससे अध्याय में करेंगे।

६ कार्यपालिका का स्वरूप

संसदीय अथवा असंसदीय

विभाजन का चौथा आधार कार्यपालिका का स्वरूप है। जैसा कि हमने पहले कहा है कार्यपालिका का यह कार्य है कि वह नीति का निर्माण करे तथा उस नीति को सब कार्यपालिका करें जब कि उसे विधानमंडल के माध्यम से विधि का

स्वीकृति प्राप्त हो जाए। समस्त संवैधानिक राज्यों में कार्यपालिका की शक्ति पर प्रतिबन्ध होते हैं, अर्थात् कार्यपालिका सदा ही किसी-न-किसी के प्रति उत्तरदायी होती है। निस्संदेह, यह कहना ठीक होगा कि आधुनिक परिस्थितियों में कार्यपालिका सदैव ही अन्त में जनता के प्रति उत्तरदायी होती है, परन्तु क्योंकि यह बात सभी जगह लागू होती है, अतः इससे वर्गीकरण में सहायता नहीं मिलती। यहाँ हम जिस प्रश्न का उत्तर देना चाहते हैं, वह तो यह है कि तात्कालिक उत्तरदायित्व किस के प्रति है। इस प्रश्न का उत्तर हमें संवैधानिक राज्यों को दो बड़े वर्गों में विभाजित करने का आधार प्रदान करता है; क्योंकि व्यवहार-रूप में कार्यपालिका या तो ससद् (अर्थात् विधानमण्डल) के प्रति उत्तरदायी होती है, जो उसे उस समय हटा सकती है जब कि वह उसका विश्वास खो दे अथवा कार्यपालिका नियतकालिक राष्ट्रपति-निर्वाचन जैसे अधिक दूरवर्ती नियंत्रण के अधीन होती है। तात्कालिक रूप से ससद् के प्रति उत्तरदायी होने की अवस्था में उसे ससदीय कार्यपालिका कहा जाता है। परन्तु यदि वह निश्चित अवधि पर किसी अधिक विस्तृत निकाय के प्रति तात्कालिक रूप से उत्तरदायी हो और ससदीय कार्यवाही द्वारा नहीं हटाई जा सकती हो तो उसे अससदीय अथवा स्थायी कार्यपालिका कहा जाता है।

इस भेद से आधुनिक संवैधानिक राजनीति में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विचार उत्पन्न होता है। विशेष रूप से यही हम एकत्र तथा गणतंत्र जैसे शब्दों पर आधारित विभाजन को निरर्थक पाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन तथा इटली को ही लीजिए। इस आधार पर विचार करने से हम इस भ्रम में पड़ जायेंगे कि प्रथम उदाहरण में रानी तथा दूसरे में राष्ट्रपति ही कार्यपालिका है, इनमें से कोई भी बात ठीक नहीं है। इसके विपरीत, इन दोनों अवस्थाओं में ही कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है, क्योंकि रानी और राष्ट्रपति दोनों में सविधान के अनुसार ससद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के माध्यम से कार्य करने के लिए बाध्य है।

अतः, यह स्पष्ट है कि वे समस्त राज्य जिनमें कार्यपालिका निर्वाचित सभाओं के प्रति उत्तरदायी है, एक विशिष्ट कोटि के होते हैं। इस प्रकार की सरकार या तो मन्त्रिमण्डलीय सरकार कहलाती है, क्योंकि ऐसे सभी राज्यों में कार्यपालिका न्यूनतम रूप में इस मन्त्रिमण्डल के समूह की होती है जिसका रूप इंग्लैंड में अठारहवीं शताब्दी में धीरे-धीरे स्पष्ट होता जा रहा था, अथवा वह उत्तरदायी सरकार कहलाती है।

इस शब्द का प्रयोग सामान्यतया ब्रिटिश कॉमनवेल्थ के स्वशासी अधिराज्यों में ही होता है जहाँ मन्त्रिमण्डलीय शासन की स्थापना उस प्रक्रिया के मिलसिले में हुई है जिसके द्वारा ब्रिटिश सरकार ने अधिराज्यों के सम्बन्ध में अपने मन्त्रियों का उत्तरदायित्व प्रत्यक्ष अधिराज्य की निर्वाचित सभा को सौंपा था। अभी

हाल ही में, इसी प्रकार का हस्तान्तरण अफ्रीका, एशिया तथा कैरिवियन सागर में नये कॉमनवेल्थ-दशा में, जिन्होंने द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद अपनी स्वतंत्रता प्राप्त की है, हुआ है।

इस समय सबसे महत्वपूर्ण लोकतंत्रीय राज्य जर्मनी कार्यपालिका अमरसदीय अथवा स्थायी है, अमरीकन कॉमनवेल्थ (अमरीका का संयुक्तराज्य) है। पिछले जर्मन साम्राज्य में भी कार्यपालिका स्थायी ही थी, यद्यपि वह अमरीका की कार्यपालिका से बिल्कुल भिन्न प्रकार की थी। साम्राज्यवादी जर्मनी में स्वयं सम्राट बड़े मन्त्रे अर्थ में कार्यपालिका था, क्योंकि वह इम्पीरियल चांसलर (प्रधान मंत्री) के माध्यम से कार्य करता था, जिसे वह अपनी इच्छा से नियुक्त अथवा पदच्युत कर सकता था। जैसा 1890 के चालक का परिष्कार (Dropping the pilot) के सुप्रसिद्ध प्रकरण में स्पष्ट हो गया था, जब कि कैसर, विल्हेल्म द्वितीय ने बिस्मार्क को पदच्युत कर दिया था। परन्तु यह निस्संदेह ही जर्मनी का पुराना युग था। बेरर गणतन्त्र (सन् 1919) के संविधान के अधीन कार्यपालिका समसदीय प्रकार की थी। जर्मनी में इस महान् सुधार का कारण राष्ट्रपति विल्सन की यह माँग थी कि सन् 1918 में जर्मनी के साथ अपनी सश्रितबन्धी वार्ता करते समय उन्हें यह आश्वासन हो कि वे एक लोकतंत्रीय सरकार के साथ बात कर रहे हैं। हिटलर के अधिनायकतन्त्र में कार्यपालिका स्पष्टतः समसदीय नहीं थी, परन्तु वह शासन किसी भी दशा में सर्वप्रधान राजनीति के अन्तर्गत नहीं था। इटली के फासिस्ट शासन के सत्रय में भी यही बात थी। सभी साम्यवादी देशों में भी कार्यपालिका (जो एक विशिष्ट प्रकार की है और परिचित सर्वप्रधान राज्यों के सामान्य वर्गीकरण में नहीं आती) को इस अर्थ में स्थायी मानना चाहिये कि वह किसी न किसी प्रकार से उन राज्यों की विशिष्ट संविधान या संविधान-प्रकार की विधान मन्त्रियों के प्रति उत्तरदायी नहीं है।

संयुक्तराज्य में कार्यपालिका के अन्तर्गत राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रिण होने हैं। परन्तु मन्त्रिण का कांग्रेस (समूह) की इच्छा के अधीन होना तो बुरा रहा, उन्हें प्रतिनिधि-मन्त्र अथवा मिनेट में बोलने अथवा मत देने की भी अनुमति नहीं है। कार्यपालिका तथा विधानमंडल में व्यक्तिगत संपर्क राष्ट्रसभा को संबोधित राष्ट्रपति के संदेश के माध्यम से ही होता है जो वर्ष में एक बार संबोधित किया जाता है (अथवा अधिक बार भी किया जा सकता है यदि असाधारण परिस्थितियों में विशेष सत्र की आवश्यकता हो)। वहाँ कार्यपालिका पर केवल यही नियंत्रण है कि राष्ट्रपति का निर्वाचन होता है जो प्रति चार वर्ष में होता है। परन्तु एक बार निर्वाचित हो जाने पर राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों को मिनेट के अनुमोदन के अनुकूल चुन तथा पदच्युत कर सकता है। राष्ट्रपति को उसके पद की निश्चिन्ता अवधि के बीच में ऐसे वास्तविक दुरुचरण के सिवाय अन्य किसी

कारण स भी नहीं हटाया जा सकता, जिसने लिए उस पर महाभियोग चलाया जा सकता है, अर्थात् कांग्रेस द्वारा उस पर अभियोग चलाया जा सकता है और अपने कार्यकाल के अन्त में वह बना रहे अथवा न रहे, यह केवल जनता की इच्छा पर, जैसी कि वह निर्वाचन में अभिव्यक्त होती है, निर्भर है। चूँकि कार्यपालिका का यह प्रकार जिसे हमने अससदीय या स्थायी कहा है, इस तरह अमरीकी राष्ट्रपति के पद से घनिष्ठ रूप से संबद्ध है, अतः उसे मन्त्रिमंडल-सरकार के मुकाबले में राष्ट्रपति-सरकार भी कहा जाता है।

7 न्यायपालिका का स्वरूप

विधि का शासन अथवा प्रशासनिक विधि

वर्गीकरण का हमारा अन्तिम आधार शासन के तीन विभागों में से तीसरे अर्थात् न्यायपालिका से संबंधित है और जिस विषय पर हमने अभी विचार किया है उसी से इसका विवेचन आवश्यक हो जाता है। सविधानी राज्यों में विधान-मंडल के समान ही न्यायपालिका का वर्गीकरण करने के भी अनेक सभ्य तरीके हैं किन्तु उनमें बहुत-से उस विषय के अन्दर ही आ जाते हैं जिन पर हमने अभी विचार किया है और आगे करेंगे। उदाहरण के लिए हम उनका इस प्रकार वर्गीकरण कर सकते हैं—वे न्यायपालिकाएँ जो विधानमंडलों के अधिनियमों पर आपत्ति कर सकती हैं तथा उनका निर्वाचन अथवा भ्याप्या कर सकती है, जैसा संयुक्तराज्य अमरीका में होता है, तथा वे न्यायपालिकाएँ जो बिना कोई आपत्ति किए ऐसे अधिनियमों को लागू करने का बाध्य हैं, जैसे ग्रेट ब्रिटेन में। परन्तु यह ऐसा अन्तर है जिसकी हम राज्य के तथा सविधान के स्वरूपसंगी अधिक विस्तृत व्याख्या में मीमांसा करेंगे। यहाँ पर वास्तविक बहुत्वपूर्ण अन्तर न्यायपालिका का कार्यपालिका से संबंध के बारे में है।

अधिकांश महाद्वीपीय राज्यों में विधि की एक विशेष प्रणाली है, जिसके अनुसार राज्य के कर्मचारियों की उनके शासकीय कर्तव्यों के सम्पादन के समय रक्षा की जाती है, यदि वे उन कर्तव्यों के करने के कारण ऐसे कार्यों के दोषी होते हैं, आ यदि अशासकीय व्यक्तियों के द्वारा किए जाते, तो अवैध होत। इस प्रणाली का जन्म फ्रांस में हुआ था, जहाँ इसे प्रशासनीय विधि (ड्रॉइट एडमिनिस्ट्रेटिव) के नाम से पुकारा जाता है। महाद्वीप के अनेक राज्य जिन्हें ब्रिटिश नमून पर अपनी कार्यपालिका प्रणालियाँ के बनाने में अन्य रूप से सनाप हुआ है, प्रशासनिक विधि को अंगीकृत करने में आह्वान-सेवमन भावना में विनवृत्त हो गए हैं, क्योंकि ब्रिटेन में तथा उन समुदायों में, जो प्रत्यक्ष रूप से उससे उत्पन्न हुए हैं, और जो उसकी वैध प्रणाली का अपनाएँ हुए हैं, भले ही उन सब ने उसी सविधानी प्रणाली का न अपनाया हो, शासकीय कर्मचारियों

की रक्षा के लिए प्रशासनिक विधि की कोई विशेष प्रणाली नहीं है। यूनाइटेड किंगडम, स्वशासी अधिराज्या नय वामनवेत्य देशा तथा अवशिष्ट औपनिवेशिक प्रदेशों में संयुक्तराज्य में और कम से कम उनके सविधानों के अनुसार लेटिन-अमरीकी गणतंत्रों में (जो कि प्रायः संयुक्तराज्य अमरीका के नमून पर बने हैं) शासकीय चर्मचारी विधि की दृष्टि में ठीक उसी स्थिति में है जिसमें कि अ-शासकीय नागरिक और न्यायपालिका राज्य-मदाधिकारियों की ओर से किए गए ऐसे कार्यों के सम्बन्ध में जिनसे प्रजाजनो की स्वतन्त्रता का उत्पन्न होता है, राज्य की आवश्यकता की युक्ति का स्वीकार नहीं कर सकती। शासकीय चर्मचारियों को यह अनुमति ही विधि का शासन बहलाती है।

यह अन्तर विधिप्रणालियों के अन्तर के कारण है। इंग्लैण्ड की देश विधि (Common Law) जो अपने प्रारम्भ तथा विकास में महाद्वीप के राज्यों की विधिसंहिताभा से इतनी भिन्न है, विधि के शासन की आधार शिला है, जो शासकीय चर्मचारियों को इस प्रकार अरक्षित छोड़ देती है। दूसरी ओर, महाद्वीप में विधिसंहिता-निर्माण की अधिक औपचारिक पद्धतियों के अन्तर्गत विशिष्ट प्रशासनिक न्यायालया (जो कि विधिसंहिता के बाहर कार्य करते हैं) के द्वारा राज्य के चर्मचारी की रक्षा की जाती है और ये न्यायालय उसे नागरिक के मुनाबले में विधि के समक्ष विशेषाधिकार प्रदान करते हैं।

हम राज्यों को दो कोटिया में विभाजित करते हैं इस भेद को संक्षेप में इस भाँति व्यक्त कर सकते हैं (1) दश विधि वाले राज्य जिनमें कार्यपालिका, विधि के शासन के अधीन रहन से, अरक्षित रहती है, और (2) विशेषाधिकार वाले राज्य जिनमें प्रशासनिक विधि की एक विशिष्ट प्रणाली से कार्यपालिका की रक्षा प्रदान की जाती है।

8 सारांश

निम्नलिखित सारणी की परीक्षा करते समय पाठक को यह स्मरण रखना चाहिए कि कोई भी एक राज्य जिसे वह परीक्षण के लिए चुने, अपनी समस्त विशिष्टताभा में आवश्यक रूप से एक ही प्रकार का अंगुरूप नहीं होता। प्रत्येक राज्य को विभाजन के प्रत्येक आधार पर पृथक् रूप से देखना चाहिए। उदाहरण के लिए ब्रिटेन और संयुक्तराज्य को ही लीजिए। ब्रिटेन प्रथम आधार पर प्रथम प्रकार का है, द्वितीय आधार पर भी प्रथम प्रकार का है, तृतीय आधार (1) (क) पर प्रथम प्रकार का है, तृतीय आधार (1) (ख) पर प्रथम प्रकार का है, तृतीय आधार (2) पर प्रथम प्रकार का है, तृतीय आधार (3) पर दूसरी प्रकार का है, चतुर्थ आधार पर प्रथम प्रकार का है तथा पंचम आधार पर भी प्रथम प्रकार का है। संक्षेप में, ब्रिटेन नम्य सविधान, नगर-मताधिकार के

आधार पर निर्वाचित विधानमंडल, एकलसदस्य-निर्वाचन-क्षेत्रों, अ-निर्वाचित द्वितीय सदन वाला विधानमंडल पर प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण से रहित तथा विधि-शासन के अधीन असंसदीय कार्यपालिका से युक्त एक एकात्मक राज्य है। दूसरी ओर, संयुक्तराज्य प्रथम आधार पर द्वितीय प्रकार का, द्वितीय आधार पर द्वितीय प्रकार का, तृतीय आधार (1) (क) पर प्रथम प्रकार का, तृतीय आधार (1) (ख) पर प्रथम प्रकार का, तृतीय आधार (2) पर द्वितीय प्रकार का, तृतीय (3) आधार पर (संघीय प्रयाजनों के लिए किन्तु आवश्यक रूप में राज्यों के प्रयोजन के लिए नहीं) द्वितीय प्रकार का, चतुर्थ आधार पर द्वितीय प्रकार का तथा पंचम आधार पर प्रथम प्रकार का है। दूसरे शब्दों में, संयुक्तराज्य अनन्य सविधान, वयस्क-मताधिकार पर निर्वाचित विधानमंडल, एकलसदस्य-निर्वाचनक्षेत्र, निर्वाचित द्वितीय सदन वाला संघीय विधानमंडल पर प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण से रहित तथा विधि के शासन के अधीन अ-संसदीय कार्यपालिका से युक्त एक संघराज्य है।

अपना वर्गीकरण संक्षेप में निम्नलिखित सारणी में प्रकट किया जा सकता है —

आधुनिक सविधानी राज्यों का वर्गीकरण

विभाजन का आधार	प्रथम प्रकार	द्वितीय प्रकार
1 उस राज्य का स्वरूप जिससे सविधान लागू होता है।	एकात्मक	संघीय अथवा संघीयवत्
2 स्वयं सविधान का स्वरूप	अन्य (आवश्यक रूप से अलिखित नहीं)	अनन्य (आवश्यक रूप से पूर्णरूप में लिखित नहीं)
3 विधानमंडल का स्वरूप	(1) (क) वयस्क-मताधिकार (ख) एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र (2) गैर निर्वाचित द्वितीय सदन (3) प्रत्यक्ष लोक-नियंत्रण	महत वयस्क-मताधिकार बहुसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र निर्वाचित या आंशिक रूप में निर्वाचित द्वितीय सदन ऐसे नियंत्रण का अभाव
4 कार्यपालिका का स्वरूप	संसदीय	असंसदीय
5 न्यायपालिका का स्वरूप	विधि के शासन के अधीन (देश विधि वाले राज्यों में)	प्रशासनिक विधि के अधीन (विशेषाधिकार वाले राज्यों में)

अब हम मंडैधानिक राज्यों के इन लक्षणों में से प्रत्येक के पूर्णतः विवेचन की ओर अग्रसर होंगे।

एकात्मक राज्य

1 आन्तरिक तथा बाह्य प्रभुत्व

हम कह चुके हैं कि एकात्मक राज्य वह राज्य है जिसमें हम "सर्वोच्च विधायी शक्ति का एक केन्द्रीय सत्ता द्वारा अभ्यस्त प्रयोग" पाते हैं, जय कि सघराज्य "एक ऐसी राजनीतिक योजना है जिसका उद्देश्य राज्य के अधिकारों का राष्ट्रीय ऐक्य तथा गतिन के साथ सामंजस्य स्थापित करना है," अर्थात्, संक्षेप में, ऐसा शासन जिसमें विधायी सत्ता केन्द्रीय अथवा संघीय शक्ति और ऐसी लघुतर इकाइयों में विभाजित रहती है जो अपनी शक्ति की पूर्णता के अनुसार कभी-कभी राज्य अथवा केण्टन और कभी-कभी प्रांत भी कहलाती हैं। इसको स्पष्ट करने के लिए हमें प्रभुत्व के विषय पर अपने प्रारंभिक विवरण का कुछ और विस्तार करना चाहिए। प्रभुत्व की समस्या एक अत्यंत कठिन समस्या है। राजनीतिक दार्शनिकों और वैधिय सिद्धान्तकारों ने अपनी पुस्तकों के असंख्य पृष्ठों में इसके विवेचन का प्रयत्न किया है, फिर भी यह आज की राजनीति का प्रमुख प्रश्न बना हुआ है। जैसा कि हम पहले भी देख चुके हैं, प्रभुत्व के आन्तरिक तथा बाह्य दो पहलू हैं। हमने आन्तरिक प्रभुत्व की परिभाषा यह कह कर की है कि वह राज्यों में एक व्यक्ति या व्यक्तियों के निकाय का उसके क्षेत्राधिकार के अन्दर व्यक्तियों या व्यक्तियों की सत्ताओं पर प्राधान्य है और बाह्य प्रभुत्व की परिभाषा एक राज्य की अन्य सब राज्यों के मुकाबले में पूर्ण स्वतंत्रता के रूप में की है।

अहाँ तक कि आन्तरिक प्रभुत्व की बात है, मारा प्रश्न 'राज्य' शब्द के अर्थ पर केन्द्रित है। एक बार यह मान लेने पर कि राज्य, अपने अन्दर के व्यक्तियों के, राजनीतिक रूप में संघटित सम्पूर्ण समाज के अतिरिक्त और कुछ नहीं है, हमें इस सिद्धान्त के तर्क की आप प्रशंसा किए बिना नहीं रह सकते कि प्रभुत्व नीतिक, अविभाज्य तथा अविच्छेद्य होता है। यद्यपि यह कहा जाना है कि प्रभुता शासन में निहित होती है, तथापि अतः यह शासितों की गतिन में ही होती है। किसी भी समय का अत्यन्त निरंकुश शासन भी इस सत्य के बल पर अपनी निरंकुशता में सीमित रहता है कि जैसा डेविड ह्यम ने बहुत पहले कहा था, शक्ति सदा ही शासितों के पक्ष में रहती है जो विद्रोही विचारों से अत्यधिक विचलित

होने पर शासन को उड़ट देने के लिए तैयार कर सकते हैं। जैसे जैसे हम निरंकुश राज्या से साविधानिक राज्या की ओर अग्रसर होते हैं, वैसे ही वैसे यह मर्यादा और अधिक स्पष्ट हो उठती है। लेस्ली स्टीपेन न निश्चा है यदि कोई विधानमंडल यह निश्चय करे कि नीली आँखों वाले सभी शिशुओं का वध कर दिया जाय तो नीली आँखों वाले शिशुओं का मरक्षण अवैध होगा, परन्तु ऐसी विधि पारित करने वाले विधायक पहले से ही पागल होने चाहिये और ऐसी विधि को मानने वाले प्रजाजन पहले से ही विवेकशून्य होने चाहिये।”

हम वैध प्रभु तथा राजनीतिक प्रभु के भेद को बना चुके हैं और उदाहरण-स्वरूप यह भी कह चुके हैं कि, उदाहरणार्थ, ग्रेट ब्रिटेन में 'समृद्ध महिले रानी' वैध प्रभु है तथा निर्वाचक मंडल राजनीतिक प्रभु है जो वैध प्रभु को अपनी इच्छा के अनुकूल बना सकता है। यदि आप कहें कि व्यावहारिक रूप में ऐसा दिखाई देना बड़ा कठिन है, तो इसका तात्पर्य यह नहीं है कि आप जनता की राजनीतिक प्रभुता की वास्तविकता से इनकार कर रहे हैं, आप केवल इतना ही मंचित कर रहे हैं कि लोक-इच्छा की अभिव्यक्ति का माध्यम अच्छी प्रकार कार्य नहीं कर रहा है। कम-से-कम यह कहना उचित ही होगा कि आधुनिक प्रतिनिधि-शासन, जहाँ तक कि समार अब तक पहुँच सका है, वैध तथा राजनीतिक प्रभुओं में उम सीमा तक एकरूपता स्थापित कर सका है, जहाँ तक वैसा कर सकना सम्भव है। ऐसे प्रतिनिधि शासन की स्थापना रिवाज और विधियाँ के द्वारा अथवा किसी पूर्ण दस्तावेज के द्वारा होती है और ये दोनों सविधान कहलाते हैं। एक दृष्टिकोण से सविधान शासन तथा शासिता के बीच के संबंधों को परिभाषित करने का एक प्रयास है। इस भाँति, जहाँ मित्रता में वैध प्रभु की प्रभुता का परिसीमन नहीं किया जा सकता तथा जनता की प्रभुता अविच्छेद्य रहती है, वहाँ व्यावहारिक रूप में एक की प्रभुता पर्याप्त रूप से सीमित रहती है और दूसरे की प्रभुता का सामाजिक शांति तथा राजनीतिक मामलस्य के हेतु एक बहुत बड़ी सीमा तक त्याग कर दिया जाता है।

इस प्रकार सविधानी राज्य किसी विशिष्ट शासन का अधिकार-क्षेत्र है जिसके कृत्या का निरूपण उस राज्य के सविधान में किया जाता है। इस भाँति सविधान राज्य की आन्तरिक तथा बाह्य दोनों सीमाओं का निरूपण करता है और राज्य की सीमाएँ उससे बाह्य संबंधों पर विचार करते समय अत्यंत महत्वपूर्ण बन जाती हैं। आन्तरिक प्रभुता के समान ही बाह्य प्रभुता भी मित्रान्तरूप में असीमित है, परन्तु व्यवहार में यह या तो संबंधित समुदाय की शांति की इच्छा से अथवा किसी ठोस लाभ की दृष्टि से निश्चयात्मक रूप में अथवा किसी पड़ोसी राज्य की उम समुदाय का कुचन डारने की शक्ति के भय से निषेधात्मक रूप में सीमित रहती है। इन दोनों में से किसी भी अवस्था का यह परिणाम

हो सकता है कि वह राज्य अन्य राज्यों के साथ अपनी परिस्थिति के अनुसार न्यूनताधिक रूप में वास्तविक संयोग स्थापित कर ले। ऐसे संयोग का सबसे सरल रूप संधय (Alliance) है जो या तो प्रतिरक्षात्मक (अर्थात् किसी भी गंदर-राज्य पर आक्रमण होने की अवस्था में उसे सशस्त्र सहायता देना) या आक्रमणात्मक (अर्थात् उसके किसी एक सदस्य के आक्रमणकारी होने पर भी उसे सशस्त्र सहायता देना) हो सकता है। यह प्रभुता पर कोई औपचारिक मर्यादा नहीं है, क्योंकि संधय का कोई भी सदस्य, जब भी वह चाहे, अपनी शक्तों का त्याग करने के लिए स्वतंत्र है, भले ही संधय की शर्तों में कोई अवधि निर्धारित क्यों न हो। इसका एक उदाहरण वह घटना है जब कि इटली ने जर्मनी तथा आस्ट्रिया के साथ हुई त्रि-मैत्री से सन् 1914 का महायुद्ध छिड़ने पर अपने को अलग कर लिया और अगले वर्ष ही अपने पूर्व मित्रों के शत्रुओं के साथ मित्रता कर ली। ऐसा ही पक्ष परिवर्तन इटली ने सन् 1943 में भी किया था।

कोई राज्य कतिपय घटनाओं में अक्सर पर कतिपय कार्यों को करने अथवा न करने की प्रतिज्ञा करते हुए भी अन्य राज्यों के साथ संयोग स्थापित कर सकता है। परन्तु, जैसा कि हम सन् 1914 में बेल्जियम पर जर्मनी के द्वारा किए गए आक्रमण में देख चुके हैं, यह भी प्रभुता पर वास्तविक प्रतिबन्ध नहीं है। इससे भी आगे बढ़कर वह कदम है जब कि कोई वैयक्तिक संयोग स्थापित होता है, जब दो या अधिक राज्य केवल इस माने में संयुक्त होने हैं कि उनके ऊपर एक ही राजा राज्य करता है। इसका एक उदाहरण सन् 1714 से लेकर 1837 तक प्रिटेन तथा हेनोवर का संघ है। इन भाँति दो या अधिक राज्य, जो वंश के आधार पर संयुक्त होते हैं, आगे बढ़कर राजनयिक इकाई के रूप में विश्व के सामने आ सकते हैं, जैसे सन् 1867 से 1918 तक के आस्ट्रिया तथा हंगरी और सन् 1815 से 1905 तक के नॉर्वे तथा स्वीडेन ने किया। परन्तु केवल मैत्री कर लेना, एक ही राज्यप्रमुख का एक से अधिक बार राज्याभिषेक करना, राजनयिक इकाई के रूप में संसार के सामने आना—ये सब ऐसे कार्य नहीं हैं जिनसे पहले के दो या अधिक राज्य संयुक्त होकर एक नया राज्य बन सकें, क्योंकि राज्य के पास आन्तरिक तथा बाह्य प्रभुता होती है और उस प्रभुता का औपचारिक परिसीमन ही वास्तव में उसके राज्यत्व में कमी कर सकता है।

2. राज्य के समाकलन की प्रक्रिया

राज्य का स्वरूप उसकी प्रभुता से निर्धारित होता है। आज हमारी जान में कोई भी ऐसा राज्य नहीं है जिसके वर्तमान स्वरूप का निर्माण समाकलन अथवा एकीकरण की प्रक्रिया द्वारा न हुआ हो। यह बात पूरी तरह सत्य है चाहे हम ग्रेट ब्रिटेन और फ्रांस जैसे राज्यों पर, जिनकी जड़े बहुत प्राचीन हैं, या चेकोस्लो-

वाणिज्य और युगोस्ताविया जैसे अश्वेक्षातृत नवीन राज्यों पर विचार करें, नयीक सयोजन के प्रारंभ और उसने विकास की परिस्थितियों के अनुसार उमकी प्रक्रिया भी धीमी अथवा तीव्र हो सकती है। समावजन की प्रक्रिया का निश्चय युद्ध के द्वारा हो सकता है, जहाँ कि एक स्थानीय इकाई दूसरी पर विजय प्राप्त करके उसे अपने में सम्मिलित कर लेती है। रोम, इंग्लैंड तथा फ्रांस के प्रारंभिक इतिहास में यही हुआ अथवा युद्ध की सभावनाओं से अनेक पड़ोसी इकाइयाँ एक साथ स्वाधीन हो सकती हैं, जिनके सामने उस सचट के कारण से ही अपने सामान्य लाभ की दृष्टि से किसी भी प्रकार का सघ स्थापित करने की समस्या उपस्थित हो गई है। ऐसा सन् 1873 में अमरीकी उपनिवेशों तथा सन् 1918 में सर्व, जोड तथा स्लोवीन लोगों के साथ हुआ। इसके अतिरिक्त यह भी हो सकता है कि विभिन्न विखरी हुई इकाइयाँ किसी भी ऐसे सचट के कारण, जिसके अस्तित्व की तब तक सभावना भी नहीं हुई हो, एक सघ के निर्माण की आवश्यकता का अनुभव करें। उनीसवीं शताब्दी के अंत में आस्ट्रेलिया की परिस्थिति ऐसी ही थी।

परन्तु किसी भी दशा में, समावजन के प्रश्न के उठने पर, संबंधित समाजों को यह निश्चित करना पड़ता है कि उनका समावजन सघ के निर्माण द्वारा होगा अथवा पारस्परिक विलय के द्वारा। यदि समावजन सघनिर्माण के द्वारा होता है तो कम-से-कम व्यवहार में प्रभुता का विभाजन हो जाता है, उसका कुछ अंश सघनिर्माणकारी इकाइयाँ अपने पास रख लेती हैं और कुछ अंश के उस केन्द्रीय सत्ता को समर्पित कर देते हैं जिसकी उन्होंने स्थापना की है। यह स्वीकार करना पड़ेगा कि सघनिर्माण की दशा में, समस्त व्यावहारिक प्रयोजनों के लिए प्रभुता विभक्त रहती है। जैसा कि हम पहले कह चुके हैं, यह भव है कि मिद्धान्त रूप में प्रभुता अविभाज्य है किन्तु सघीय व्यवस्था की विविध बटिनाई का सामना करने का एकमात्र तर्क संगत उपाय यह मान लेना ही है कि सघवद्ध होने वाले राज्य पहले जिस प्रभुता को वैयक्तिक रूप में धारण करते थे वह दो सत्ताओं—सघ की और राज्यों की—में विभाजित हो जाती है। यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि यह सघय से बिल्कुल भिन्न व्यवस्था है। सघवद्ध होने वाली इकाइयाँ अपनी वाह्य प्रभुता का केन्द्रीय सत्ता के पक्ष में पूर्णरूप से त्याग कर देती हैं, और उनकी आन्तरिक प्रभुता केवल भ्रम रूप में उनके पास रहती है, क्योंकि कुछ ऐसी शक्तियाँ भी होती हैं जिनका प्रयोग पहले प्रत्येक इकाई की सरकार अपने प्रत्येक नागरिक पर करती थी परन्तु अब उनका प्रयोग केवल सघ-सरकार ही कर सकती है।

अन्ततोगत्वा, वास्तव में प्रभुता का विभाजन नहीं होता। सघ-व्यवस्था में वीध प्रभु स्वयं सविधान है जो सघ तथा राज्य की सत्ताओं में शक्तियों का

विभाजन करता है। जब अनेक राज्य गण द्वारा समाश्रित होने हैं तो वे गतिधान में निर्धारित शर्तों का स्वीकार करते हैं। गतिधान एक संधि है, परन्तु यह एक विशिष्ट पवित्रतायुक्त संधि है, जिसका अतिव्रमण कोई भी मथिदावागरी पक्ष उगमे उत्तिव्रित प्रक्रिया का अनुगमन नित्य बिना नहीं कर सकता। अतएव, गण व्यवस्था के अन्तर्गत राज्या का उल्लेख गौण प्रभुत्वपूर्ण निराया के रूप में करना ठीक ही होगा।

इसके विपरीत यदि समावलन बिलोनीकरण का रूप लेता है तो समावलित होने वाली इराइया के पास कोई भी शक्ति नहीं रह जाती। वे पृथक् रूप से दा या अधिक प्रभुत्वपूर्ण शक्तियां हाती हैं परन्तु केवल एक संधि करके आपस में मिलकर एक हो जाने के लिए। सभी शक्तियां पारस्परिक रूप से त्याग करके एक समान उपकरण (Organ) का मोप दी जाती है, जो सघीय नहीं बल्कि केन्द्रीय सरकार होती है। उन अवस्था में आन्तरिक तथा बाह्य दावा प्रभुताएँ पूर्ण रूप में केन्द्रीय सरकार के पास रहती हैं तथा इन व्यवस्था के चल पर यह गौण प्रभुत्वपूर्ण निरायो का स्वीकार नहीं करनी। यही एकात्मक राज्य है।

3. एकात्मक राज्य की सारभूत विशेषता

हम यह कह चुके हैं कि सघीय राज्य के संबंध में व्यावहारिक प्रयोजनों के लिए हम विभाजित प्रभुता की बात कर सकते हैं। एकात्मक राज्य की सारभूत विशिष्टता यह है कि उगमे प्रभुता अविभाजित होती है अर्थात् केन्द्रीय सरकार की शक्तियां अप्रतिव्रित होती हैं, क्योंकि एकात्मक राज्य का सविधान केन्द्रीय विधान गभा के अतिरिक्त किसी भी विधिनिर्माणकारी निवाय को स्वीकार नहीं करता। यदि केन्द्रीय सत्ता सभुतर निरायो को—अबले ही वे स्थानीय सत्ताएँ हो अथवा औपनिवेशिक सत्ताएँ—अधिवार का प्रत्यायोजन (Delegation) सुविधाजनक समझती है तो वह ऐसा करती है, किन्तु स्मरण रहे कि यह नियोजन वह अपनी शक्ति की पूर्णता के कारण करती है, इसलिए नहीं कि सविधान के अनुसार उसे ऐसा करना चाहिए अथवा इसलिए कि राज्य के विभिन्न भागों की पृथक् सत्ता है जिसे उन्होंने बृहत्तर निराय में सम्मिलित होने से पूर्व ही किसी सीमा तक अपने पास रख लिया है। इसका तात्पर्य गौण विधिनिर्माता निरायो का अभाव नहीं है, परन्तु इसका तात्पर्य यह है कि वे केन्द्रीय सत्ता की इच्छानुसार विद्यमान रहते हैं और सभाप्त भी किए जा सकते हैं। अतएव, इसका यही तात्पर्य है कि इन शब्दों के अर्थ की खींचतान कर इन महायक निरायो को गौण प्रभुत्वपूर्ण निवाय नहीं कहा जा सकता और अन्त में इसका यह तात्पर्य है कि केन्द्रीय तथा स्थानीय सत्ताओं के बीच ऐसा कोई विवाद उठान की सभावना ही नहीं रहती जिसका निपटारा करने की वैधित शक्ति केन्द्रीय सरकार के पास न हो।

अतः, (1) केन्द्रीय समद की सर्वोच्चता, और (2) महापक्ष प्रभुत्वपूर्ण निकायो का अभाव, य दोनों बातें एकात्मक राज्य की मारभूत विशेषताएँ कहो जा सकती हैं।

(1) केन्द्रीय सत्ता की सर्वोच्चता—जहाँ कहीं भी हम एकात्मक राज्य देखते हैं वहाँ हमें केन्द्रीय समद की सर्वोच्चता भी दिखाई देती है। वृहदा, जैसा कि हम अनन्य सविधान की बर्चा के समय देखेंगे, एकात्मक राज्य में कुछ इस प्रकार के अधिनियम होते हैं जिन्हें सविधान कुछ विनिष्ट परिस्थितियों को छोड़कर सामान्य परिस्थिति में साधारण केन्द्रीय विधानमंडल को पारित करने का अधिकार नहीं देता। परन्तु सघराज्य की केन्द्रीय समद पर इसकी अपेक्षा अधिक पूर्ण रूप में ऐसा करने पर प्रतिबन्ध होता है। इसका कारण यह है कि मधीय सविधान, सविधान में परिवर्तन करने के साधनों को ही नियन्त्रित नहीं करना चाह बल्कि यह भी व्यक्त करता है कि मधीय सत्ता की या सघनिर्माणकर्त्ता इकाइयों की क्या शक्तियाँ हैं। अतः, सघराज्य में दो प्रकार के विधानमंडल होते हैं—मघ के तथा राज्यों के—जिनमें से प्रत्येक का अपना क्षेत्र होता है और उनमें से कोई भी सर्वव्यापी रूप में सर्वोच्च नहीं होता। हमारे विपरीत एकात्मक राज्य में केवल एक ही प्रकार का विधानमंडल होता है, जो सर्वदा और पूर्णरूप में सर्वोच्च होता है।

(2) गौण प्रभुत्वपूर्ण निकायो का अभाव—यह एकात्मक राज्य का दूसरा लक्षण है। गौण विधिनिर्माता निकायो तथा गौण प्रभुत्वपूर्ण निकायो के बीच में जो अंतर हमें प्रकट किया है वह एकात्मक राज्य की स्थानीय सत्ताओं और सघराज्य की राज्यसत्ताओं के बीच का अंतर है। मघ में राज्यसत्ता का सविधान के मध्य में विचार करने की बजाय सघसत्ता के मध्य में विचार करने पर यह अंतर स्पष्ट हो जाता है। राज्यसत्ता को कुछ अधिकार होते हैं जिन्हें सघसत्ता बढ़ाने अथवा घटाने में असमर्थ है। ऐसा करने वाली एकमात्र शक्ति सविधान ही है जब कि उसमें हम दृष्टि से समझाए जा सकते हैं और यह ऐसी शक्ति है जिसकी पूर्ति मघ का निर्माण करने वाले विभिन्न राज्यों की इच्छा जानकर ही हो सकती है। इस प्रकार, 'अमरीका का संयुक्तराज्य' कहलाने वाले मघ में वर्जिनिया राज्य को ही लीजिए। इसे सविधान के द्वारा कुछ विषयों में पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। मधीय विधानमंडल (कांग्रेस) का कोई भी अधिनियम वर्जिनिया को उसके अधिकारों में बाधित नहीं कर सकता जब तक कि सविधान में इस प्रयोजन में परिवर्तन न हो जाए (और अबेली कांग्रेस में ऐसा करने की शक्ति नहीं है)। इसकी, एकात्मक राज्य में स्थानीय सत्ता तथा केन्द्रीय विधानमंडल के मध्य में तुलना कीजिए। 'यूनाइटेड किंगडम' कहलाने वाले एकात्मक राज्य में लंदन-वाइटी बौगिन को कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं, परन्तु ये सविधान के द्वारा दी जाकर केन्स्टेबल में स्थित समद के अधिनियम द्वारा दी गई हैं।

वेस्टमिंस्टर में स्थित समस्त बिसी भी समय अपन स्वयं के अधिनियम से लंदन काउंटी कोमिल का इन शक्तियों में से समस्त या कुछ में वचन कर सकती है। अतः यही है कि अमरीका के संयुक्तराज्य की कांग्रेस बिन्ही भी परिस्थितियां में वर्जीनिया राज्य का समाप्त नहीं कर सकती, परन्तु यूनाइटेड किंगडम की समस्त लंदन काउंटी कोमिल का बिसी भी उच्चतर शक्ति से पूछे बिना ही तोड़ सकती है।¹

संक्षेप में, यदि केन्द्रीय मत्ता के अधीन कोई ऐसी मत्ताएं हैं जिनमें वह (संविधान में निर्धारित मार्ग से भिन्न रूप में) केवल विधिनिर्माण की माध्यम प्रक्रियाओं से हस्तक्षेप कर सके शक्तिहीन है, तो वह केन्द्रीय मत्ता सघीय मत्ता है और वह राज्य, जिस पर उसका ऐसा सीमित अधिकार है सघीय राज्य है। इसके विपरीत यदि केन्द्रीय मत्ता के अधीन ऐसी मत्ताएं हैं जिनमें वह अपनी इच्छा से स्थापित अथवा समाप्त कर सकती है तो वह सर्वोच्च मत्ता है, और वह राज्य, जिसके भीतर उसका ऐसा असिमित अधिकार है एकात्मक राज्य है। अब हम आधुनिक विश्व के कुछ महत्वपूर्ण एकात्मक राज्यों का विस्तृत अध्ययन करेंगे।

4. एकात्मक राज्य के रूप में यूनाइटेड किंगडम का विकास

यूनाइटेड किंगडम का विकास ऐसे एकात्मक राज्य के विकास का एक उत्तम उदाहरण है जिसमें समावर्तन की प्रक्रिया सघ के माध्यम से न होकर विलीनीकरण के माध्यम से हुई है। विलीनीकरण की यह प्रक्रिया अत्यंत प्राचीन काल से देखी जा सकती है। ट्यूटॉनिक आक्रमण के प्रथम वेग के पश्चात् तुरंत ही इंग्लैंड में जितने सुटेरो के झुंड थे उतने ही छोटे-छोटे राज्य बन गए तथा उन झुंड में जिनमें गुलिया थे उतने ही राजा बन गए। जैसे-जैसे ये आक्रमणकारी बसते गए, व्यक्ति की निष्ठा वैयक्तिक की जगह प्रादेशिक हो गई, और रोमन-कैल्टिक प्रिटेन की विजय की वास्तविक क्रिया समाप्त होने से पूर्व ही लघुतर राज्यों को बड़े राज्य अपने में मिलाने लग गए थे। सन् 613 तक चेस्टर के पतन के साथ, जब कि हम इस विजय को पूरा हुआ समझ सकते हैं,

¹ सन् 1960 में 'बृहत्तर लंदन में स्थानीय शासन के लिए' राजकीय आयोग (Royal Commission on Local Government in Greater London) ने उस क्षेत्र में बरो (Boroughs) के पुनर्गठन, लन्दन काउंटी काउंसिल की समाप्ति और बृहत्तर लन्दन की काउंसिल की स्थापना की सिफारिश की। सन् 1962 में सरकार ने इस योजना को समाविष्ट करते हुए एक बिल प्रस्तुत करने के अपने इरादे की घोषणा की जो 1962 में विधि बन गया और 1965 में उस पर अमल हुआ।

अरभिक दुर्व्यवस्था में से सान राज्यों (Heptarchy) का उदय हो चुका था और ब्रिटनो के साथ हुए वाह्य संधि का स्थान आक्रमणकारियों के सात राज्यों के पारस्परिक आन्तरिक संधि ने ले लिया। बहुत शीघ्र ही यह सप्त-राज्य त्रि-राज्य में बदल गया। इसके पश्चात् उनो का आक्रमण हुआ, परन्तु विलीनीकरण की क्रिया को रोकने के लिए यह भी पर्याप्त नहीं था। इन भी धीरे धीरे विल गये और अन्य लोगों की भाँति वेसेक्स वंश के राजाओं के अधीन एक संयुक्तराज्य (United Kingdom) में मिला गए।

नारमनो की विजय से भी इंग्लैंड के राज्य के एकात्मवाद को बल प्राप्त हुआ, और वह लम्बी प्रक्रिया, जिसके फलस्वरूप इंग्लैंड, वेल्स, स्कॉटलैंड तथा आयरलैंड का एकीकरण हुआ, प्रारंभ हुई। वेल्स को प्रथम एडवर्ड ने जीता था तथा वेल्स-सन्धि (सन् 1283) ने निश्चिन्त रूप में उस देश को उसके बड़े दिग्गजों के देश में विलीन कर लिया। सन् 1603 में ट्यूडर वंश की समाप्ति तथा स्टुअर्ट वंश के, जिसका वंश-संबन्ध सीधा सप्तम हेनरी से था, राज्यासीन होने पर ग्रेट ब्रिटेन का समस्त द्वीप एक राजा के अधीन संयुक्त हो गया। परन्तु इससे एकात्मक राज्य का निर्माण नहीं हुआ था। अधिक-से-अधिक वह एक वैयक्तिक एकीकरण था जो कि दोनों के लिए एक ही राजा के रूप में प्रकट हुआ था। इसके उपरान्त सन् 1707 के ऐक्ट अधिनियम (Act of Union) ने इन दो राज्यों को एक पूर्ण इकाई में परिवर्तित कर दिया। इन दो राज्यों ने एक संधि की, परन्तु इस संधि द्वारा प्रत्येक ने दूसरे को आत्मसात् कर लिया। उनकी राज्यों के रूप में पृथक् सत्ता उसी समय से मिट गई। यह इंग्लैंड की (जिसमें वेल्स भी सम्मिलित था) तथा स्कॉटलैंड की सभ्यता का एकीकरण नहीं बल्कि एक नई सभ्यता की स्थापना थी जिसके अन्तर्गत दोनों राज्य थे। ऐक्ट अधिनियम, संधि तथा सन्धि दोनों ही थे। ज्योंही दोनों सभ्यता ने इसे स्वीकार कर लिया, सन्धिदावर्ता पक्ष विद्यमान नहीं रहे और इसलिए इस संधि का अन्त हो गया। यह ग्रेट ब्रिटेन के राज्य की सन्धि-संहिता (Statute Book) में एक माध्य अधिनियम बना रहा।

सन् 1800 में इसी प्रकार का विलीनीकरण ग्रेट ब्रिटेन तथा आयरलैंड में हुआ। आयरलैंड सैद्धांतिक रूप से चारहवीं शताब्दी में द्वितीय हेनरी के दिनों से तथा वास्तव में पन्द्रहवीं शताब्दी के अन्त में सप्तम हेनरी के बाल से अंगरेजी राजसत्ता के अधीन एक प्रांत था। सन् 1872 में आयरलैंड को विधायी स्वतन्त्रता प्राप्त हुई, परन्तु यह व्यवस्था टूट गई और सन् 1800 में द्वितीय ऐक्ट अधिनियम पारित हुआ। यहाँ भी कुछ समय के लिए दो राज्य संधि करने के लिए मिले और फिर पृथक् सत्ताओं के रूप में लुप्त हो गए। इस भाँति सन् 1800 से ग्रेट ब्रिटेन तथा आयरलैंड का संयुक्त राज्य विद्यमान रहा है और इसके विनाश

की प्रक्रिया में जरा-सा भी सघीस तत्त्व नहीं रहा। न इंग्लैंड, न स्काटलैंड और न आयरलैंड किसी की भी, अस्वीकृत रूप में भी, प्रभुमत्ता नहीं रही, इनमें से प्रत्येक एक व्यापक राज्य में विलीन हो गया।

यह मस्य है कि स्काटलैंड तथा आयरलैंड की विशिष्ट विधियाँ जो कि यूनियन के पूर्व दाना देशों में जारी थीं, विद्यमान रहीं किन्तु केवल उन्नीसवीं शताब्दी तक जिस तरह कि वे यूनियन के निवन्धना के अनुरूप थीं और उन समय तक जहाँ तक कि उनका संयुक्त राज्य की समझ में—और यह एक महत्वपूर्ण बात है—निरमल नहीं कर दिया। और यह भी मस्य है कि उन समय के उपरान्त संयुक्त समझ द्वारा पारित कुछ अधिनियमों में स्काटलैंड तथा आयरलैंड का विशेष रूप से उन क्षेत्रों में पर रखा गया है और कुछ अधिनियम उन देशों में सदा एक ही पृथक् रूप से लागू हुए हैं। परन्तु यूनियन के दाना अधिनियमों के निमाताओं की यदि यह इच्छा रही भी हो कि इन अधिनियमों के उपरान्त अपरिबन्धीय रहे ता वह परीक्षण करने पर विनियम प्राप्त हुई है और इन अधिनियमों द्वारा आगामी सदस्यों को बाध्य करने के लिए यदि कोई प्रयत्न उपरक्षित रहा भी हो ता वह असफल हो रहा है, क्योंकि इन दोनों देशों में घर्षों में गहरा स्खन वाले अधिनियम, जिन्हें स्थायी रखना अभिप्रेत था, तब में निरमल अथवा मर्यादित कर दिए गए हैं। वह एकमात्र मार्ग, जिसके द्वारा संयुक्त समझ का इन ऐक्य अधिनियमों में निर्दोष मुनिश्चित किया जा सकता था, ऐसा किसी विशेष निकाय को कायम रखना हो सकता था जो कि उनकी रक्षा अथवा उनमें परिवर्तन कर सकता, परन्तु ऐसी अवस्था में ब्रिटिश समझ की प्रभुता की पूर्णता में कमी हो जाती और तब यह संयुक्त राज्य एकात्मक राज्य नहीं रहता बल्कि संघराज्य बन जाता। सन् 1922 में आयरिश स्वतन्त्र राज्य और 1927 में आयरिश गणतन्त्र की स्थापना से संयुक्त राज्य का क्षेत्र कट गया, परन्तु इससे उनके राजनीतिक स्वरूप पर मूलभूत रूप से कोई प्रभाव नहीं पड़ा, क्योंकि जो कुछ शेष रहा वह ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के संयुक्त राज्य के नाम से एक एकात्मक राज्य बना रहा।

ब्रिटिश साम्राज्य तथा राष्ट्रमंडल के विकास तथा राजनीतिक संगठन में भी संघवाद के सिद्धान्त का इसी प्रकार अभाव है। कामनवेल्थ के संविधान जैसी वस्तु की चर्चा अस्मभव है, क्योंकि ऐसी कोई वस्तु ही नहीं है। यूनाइटेड किंगडम का एक संविधान है और इसी भाँति प्रत्येक कामनवेल्थ-देश का भी अपना-अपना संविधान है। उपनिवेशों को स्वशासन का प्रत्येक अनुदान समझ के अधिनियम से हुआ है, ठीक उन्नीसवीं शताब्दी के अन्दर एक बाउण्टी या बरो को स्थानीय मत्ताएँ दी गईं हैं। पुराने स्वशासी अधिराज्यों की परम्परागत स्थिति भी यही थी क्योंकि उनके संविधान प्राविधिक दृष्टि से ब्रिटिश पार्लियामेंट

के अधिनियमों द्वारा प्रदत्त थे। परन्तु वास्तव में, अधिराज्य (डॉमिनियन) पद विभिन्न अधिराज्यों में राष्ट्रीयता की वर्धमान भावना का आदर करते हुए प्रदान किया गया था और इस तरह इस पद को प्रदान करने वाले अधिनियम का, प्रत्येक अवस्था में, स्वरूप सविधि की अपेक्षा सन्धि का अधिक था।

कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका के विषय में जो बात उपलक्षित थी, वह आयरिश फ्री स्टेट के संबंध में स्पष्ट थी। इस राज्य का सविधान वास्तव में एक ऐसी संधि पर आधारित था जिसने गृहयुद्ध की स्थिति को समाप्त किया और जो सन् 1922 में ग्रेट ब्रिटेन तथा दक्षिणी आयरलैंड (जिसे सन् 1937 में नया सविधान के प्रस्थापन के उपरान्त से सरकारी तौर पर आयर या आयरलैंड गणराज्य कहा जाता है) के बीच में हुई और जिसका ब्रिटिश ससबू तथा आयरिश सविधान सभा ने अनुमोदन किया। इस सविधान की प्रस्तावना में यह उल्लिखित है कि—

‘यदि उक्त सविधान का कोई उपबन्ध अथवा उसका कोई संशोधन अथवा तदधीन निर्मित कोई विधि किसी भी रूप में अनुसूचित संधि के किसी भी उपबन्ध के विरुद्ध हो तो वह केवल ऐसी विरुद्धता की सीमा तक पूर्णरूप से शून्य तथा अप्रवर्तनीय होगी।’

इस राष्ट्रीयता की माँग को पूरा करने के केवल दो ही सम्भव मार्ग थे। इनमें पहला मार्ग यह था कि सम्पूर्ण साम्राज्य को एक संधि बना दिया जाय जिसके समस्त अंग बराबर हो। आयर के सविधान में निश्चित रूप से स्थापित स्थिति उस विवाद की चरम सीमा थी जो वास्तव में सन् 1783 में अमरीकी उपनिवेशों के पृथक् हो जाने से प्रारम्भ हुआ था। प्राचीन साम्राज्य के उस विघटन के आघात ने पहले एक ऐसे पराजयवादी तर्क को जन्म दिया जो कि ‘यके फल का सिद्धान्त’ कहा जाय, अर्थात् उपनिवेशों का अपने मूल देश से वही संबंध है, जो फल का वृक्ष से है, जो वे पक जाने हैं ता प्रकृति के नियमानुसार गिर ही जाते हैं। प्रत्येक साम्राज्यसंबन्धी संकट के समय यह सिद्धान्त कुछ राजमर्मजो तथा विचारकों के मस्तिष्क में बराबर उठता रहा है। सन् 1870 में ममाधान का यह तरीका अपनी चरमसीमा पर पहुँच गया और तब उसके स्थान पर संधि के लिए एक जोरदार आन्दोलन चल पड़ा, जो शताब्दी के अंत तक किसी-न-किसी रूप में चलता रहा। दूसरा रास्ता वही था जो कि वास्तव में अपनाया गया। यह मार्ग, वास्तव में, राज्यमंडल (कॉमनवेल्थ) के विधायक अंगों को मिलाकर ऐसा घनिष्ठ सन्धय स्थापित करने का था जो एक सामान्य राजनीतिक राय से उत्पन्न आदर्शों एवं हितों की समानता से प्रेरित है, राज्यपद के प्रति सामान्य निष्ठा के कारण बृद्ध है, और जो यदा-कदा होने वाले साम्राज्यिक सम्मेलनों तथा कुछ दिनों से कॉमनवेल्थ के प्रधान मंत्रियों की समय-समय पर होने वाली गार्डियों द्वारा वायम

रखा जा रहा है। परन्तु यह मध्यवर्ती भी रूप में एक राजनयिक द्वा द्वे का निर्माण नहीं करता, क्योंकि कामन्वेल्थ के प्रत्येक देश का अपनी परराष्ट्र-नीति एवं प्रतिरक्षा-ध्वजका पर पूरा अधिकार है वह विदेश में अपने स्वयं के प्रतिनिधि रखता है और हर एक की मयुक्त राष्ट्र में पूर्ण मददगार है।

आयरिश गंधि के पश्चात् घटनाक्रम की तीव्र गति के परम्परारूप डोमिनियन पद (Dominion Status) का स्पष्टीकरण हुआ और सन् 1926 के साम्राज्यिक सम्मेलन में डोमिनियन का अधिकार का इन शब्दों में स्पष्टनामकरण प्रकट किया गया 'य (डोमिनियन) ब्रिटिश साम्राज्य के अन्तर्गत स्वायत्तशासी समाज है, जो समान हैमिया का है अपने परन्तु तथा बाहरी मामलों में किसी भी रूप में एक दूसरे का अधीनस्थ नहीं है यद्यपि ये राजपद (Crown) के प्रति सामान्य निष्ठा के द्वारा मयुक्त है और ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के मददगार के रूप में स्वेच्छा से मयुक्त हैं।' इनके अनुरिक्त सन् 1926 के साम्राज्यिक सम्मेलन के परम्परारूप किसी भी डोमिनियन में मयुक्त जनसद ब्रिटिश सरकार (ब्रिटिश मंत्रिमंडल) का प्रतिनिधि नहीं रहा और कामन्वेल्थ में एक सम्पूर्ण अधिकारी की तरह एक उच्चायुक्त (हार्ड कमिश्नर) नियुक्त करना आवश्यक हो गया। इन स्व-शासी डोमिनियनों की पूरा स्वाधीनता प्रदान करने वाले इन विचारों का सन् 1931 में वेस्टमिंस्टर की परिधि के द्वारा मविधीय कति प्रदान की गई।

इस परिधि का 'सन् 1926 तथा 1930 में हुए साम्राज्यिक सम्मेलनों द्वारा स्वीकृत कतिपय सरल्यों की प्रभावी शक्तों वाले साम्राज्यी समझ के 'अधि-नियम' रहस्य वर्णन किया गया है। इस मविधि की प्रस्तावना में मयुक्त डोमिनियनों का नाम दिया गया है। इनमें कनाडा का डोमिनियन, आस्ट्रेलिया की कामन्वेल्थ, न्यूजीलैंड का डोमिनियन शामिल थे।¹ प्रस्तावना में और बातों के साथ यह भी कहा गया है कि "राजपद ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के मददगार के स्वतन्त्र समूह का प्रतीक है", 'के राजपद के प्रति सामान्य निष्ठा द्वारा मयुक्त है' और "यह बात स्वाभि साविधानि परम्परा के अरुण है कि यूनाइटेड किंगडम की सत्ता के द्वारा निर्मित बार्ड भी विधि तब तक उसने डोमिनियनों में से किसी की उग डोमिनियन की विधि के भाग के रूप में लागू नहीं होगी जब तक कि उहा डोमिनियन ऐसा करने की प्रार्थना न करे तथा दूसरे लिए सम्मति न दे।"

¹ उस समय इनमें यूनिवर्स ऑफ़ साउथ अफ्रीका, तथा आयरिश, फ्री स्टेट (ये दोनों आगे चलकर मयुक्त बन गये और कामन्वेल्थ से हट गया। और न्यूफाउण्डलैंड भी शामिल थे। सन् 1949 में न्यूफाउण्डलैंड कनाडा के डोमिनियन में शामिल होकर उसका बराबर प्रान्त बन गया।

इस सविधि की दूसरी, तीसरी तथा चौथी धाराएँ इतनी महत्वपूर्ण तथा स्पष्ट हैं कि वे पूर्ण रूप से उद्धृत किए जान योग्य हैं —

‘ 2 (1) उपनिवेशिक विधि मान्यीकरण अधिनियम (1865) (Colonial Laws Validity Act) इस अधिनियम के प्रारम्भ होने के पश्चात् किसी भी डॉमिनियन की संसद् के द्वारा निर्मित किसी विधि को लागू नहीं होगा ।’

(2) इस अधिनियम के प्रारम्भ होने के पश्चात् किसी भी डॉमिनियन की संसद् द्वारा निर्मित कोई भी विधि और किसी भी विधि का कोई भी उपबन्ध इस आधार पर शून्य या अप्रवर्तनीय नहीं होगा कि वह इंग्लैंड की विधि के अथवा यूनाइटेड किंगडम की संसद् के किसी विद्यमान अथवा भावी अधिनियम के अथवा ऐसे अधिनियम के अधीन निर्मित किसी आदेश, नियम या विनियम के विरुद्ध है और किसी भी डॉमिनियन की संसद् की शक्तियाँ के अन्तर्गत ऐसे अधिनियम, आदेश, नियम या विनियम को निरमित या सशोधित करने की शक्ति उस सीमा तक है जहाँ तक कि वह उस डॉमिनियन की विधि का भाग है ।’

3 इसके द्वारा यह घोषित तथा अधिनियमित किया जाता है कि डॉमिनियन की संसद् को राज्यसेवाधीन प्रवर्तन वाली विधियाँ बनाने की पूरी सत्ता है ।

4 इस अधिनियम के प्रारम्भ होने के पश्चात् पारित यूनाइटेड किंगडम की संसद् का कोई भी अधिनियम उक्त डॉमिनियन का तब तक उक्त डॉमिनियन की विधि का रूप में लागू नहीं होगा अथवा लागू हुआ नहीं समझा जाएगा जब तक कि उस अधिनियम में यह स्पष्टतया घोषित न हो कि डॉमिनियन में उसके अधिनियमन के लिए प्राथना की है तथा सम्मति दी है ।’

उपान्त्य धारा में डॉमिनियन तथा उपनिवेश के बीच के भेद का यह कह कर स्पष्ट किया गया है कि ‘इस अधिनियम के प्रारम्भ हो जाने के पश्चात् यूनाइटेड किंगडम की संसद् के किसी भी “अधिनियम में उन्निहित ‘उपनिवेश’ शब्द के अन्तर्गत कोई डॉमिनियन या उस डॉमिनियन का कोई प्रांत या राज्य नहीं होगा ।’

इस मन्त्रे यह स्पष्ट हो जाना है कि राजपद ही ऐक्य स्थापित करत वाली एकमात्र सत्ता है और डॉमिनियन का स्वतंत्र-जनरल प्रत्यक्ष रूप से राजा का प्रतिनिधि है और डॉमिनियन की संसद् के समक्ष उसकी स्थिति ठीक वैसी ही है जैसी कि यूनाइटेड किंगडम की संसद् के समक्ष राजा की । ‘यूनाइटेड किंगडम

में हर मेजेस्टी की सरकार", "बनाडा के डॉमिनियन में हर मेजेस्टी की सरकार" आदि इन औपचारिक अभिव्यक्तियों का यही अर्थ है। इस तरह यूनाइटेड किंगडम की तरह नॉमनवेल्थ के प्रत्येक देश का अपना-अपना संविधान है। अवशिष्ट तीन श्वेत स्वशासी डॉमिनियनों में से न्यूजीलैंड एक एकात्मक राज्य है, ऑस्ट्रेलिया और बनाडा संघीय राज्य हैं (इनका वर्णन अगले अध्याय में किया जायगा)। अभी हम पहले न्यूजीलैंड का वर्णन करेंगे और फिर योरोपीय महा-द्वीप के दो प्रमुख एकात्मक राज्यों का वर्णन करने के पहले आयर और दक्षिणी अफ्रीका की स्थिति देखेंगे जो अब ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के सदस्य नहीं रहे।

5 न्यूजीलैंड का एकात्मक राज्य

ब्रिटिश आधिपत्य में न्यूजीलैंड का इतिहास सन् 1840 से प्रारंभ होता है जब कि यह बंध रूप से ग्रेट ब्रिटेन में मिला लिया गया था और मावरियो से संधि कर ली गई थी जिसमें उन्हें अपनी भूमि पर कब्जा बनाए रखने की गारंटी दी गई थी। भूमिस्वामित्वसंबंधी मावरियों के युद्ध सन् 1870 में समाप्त हो गए और उसने उपरांत से मावरी लोग गोरो के साथ मित्रवत् रह रहे हैं तथा अब वे उनके विशेषाधिकारों के भी भागी हैं। मावरी अपने में तो चार व्यक्तियों को प्रतिनिधि-सभा में सदस्य बनाकर भेजते हैं और कुछ वर्षों से यह भी परम्परा हो गई है कि कम-से-कम एक मावरी मतिमंडल का भी सदस्य होता है। साम्राज्यिक ससद् के दो अधिनियमों के द्वारा पहले (सन् 1853 में) एक निर्वाचित विधानमंडल और इसके उपरांत (सन् 1856 में) उसके प्रति उत्तरदायी मतिमंडल की स्थापना हुई। इन अधिनियमों ने वैधानिक रूप से उस प्रथा को नहीं छोड़ा जो कि वहाँ कुछ वर्षों से चालू थी, जिसने अनुसार शासन के बहुत-से कृत्य प्रांतीय परिषदों के द्वारा सम्पादित होते थे। ऐसी परिषदे एक प्रांत में एक होती थी। पहले ये सभ्यता में छह थीं, परन्तु बाद में नौ हो गईं, और जूनि संविधान में संशोधन करने की शक्ति सम्पूर्ण रूप से (साम्राज्यिक ससद् की शक्तियों के साधारण सुरक्षण के सहित) विधानमंडल में निहित थी, अतः डॉमिनियन को स्वयं ही यह निश्चित करना था कि क्या वह प्रांतीय प्रणाली को कायम रखकर संघराज्य के रूप में अपना विकास करेगा।

जैसा कि अंत में हुआ, सन् 1853 के अधिनियम के द्वारा स्थापित तथा तीन वर्षों के उपरान्त द्वितीय अधिनियम द्वारा दृढीकृत ससद् केन्द्रीयकरण करने वाली ऐसी प्रबल शक्ति सिद्ध हुई कि सन् 1876 तक प्रांतीय पद्धति सम्पूर्ण रूप से समाप्त हो गई और न्यूजीलैंड निश्चित रूप से एकात्मक राज्य बन गया जिसकी केन्द्रीय सरकार किसी भी अधीनस्थ प्रभुत्वपूर्ण निकाय को स्वीकार नहीं करती। न्यूजीलैंड का राजनीतिक अभिव्यक्ति विभिन्न हो सकता था, क्योंकि वास्तव में उसका

नाम आस्ट्रेलिया की कॉमनवेल्थ की स्थापना करने वाले मूल विधेयक में उल्लिखित था। उस समय कॉमनवेल्थ के भाग होने वाले उपनिवेशों के रूप में 'राज्य' शब्द की परिभाषा करते हुए विधेयक की धारा ३ में न्यूजीलैंड का यह लिखकर सम्मिलित किया गया था कि 'यदि यह किसी भी समय कॉमनवेल्थ का भाग हो या हो जाय। परन्तु यह योजना अन्त में, कार्यान्वित नहीं हुई और न्यूजीलैंड का एक एकात्मक राज्य के रूप में पृथक् अस्तित्व बना रहा।

6. आयर

आयर एकात्मक राज्य का एक दिलचस्प उदाहरण है। यद्यपि यह एक राजनीतिक इकाई है तथापि उसकी सीमा आयरलैंड कहलान वाली भौगोलिक इकाई की सीमा से नहीं मितनी। ग्रेट ब्रिटेन के साथ आयरलैंड के कई शताब्दियों के सम्पर्क में (इसे आयरिश लोग निस्संदेह अधीनता कहेंगे), यह सदा ही एक इकाई के रूप में समझा गया और समद के सम्पूर्ण विधेयकों तथा अधिनियमों में, जिनमें उसका उल्लेख था उस वैया ही माना गया। आयरिश समस्या को हल करने में जो असफलता मिली उसने कारणों में से निस्संदेह यह भी एक था, क्योंकि ऐसा करना बल्लह के अत्यंत गंभीर ऐतिहासिक कारणों की उपेक्षा करता था। यह बल्लह उत्तरी आयरलैंड (या अल्स्टर) तथा शेष आयरलैंड के बीच जाति, धर्म तथा जादगी से संबंधित मूलभूत मतभेदों के कारण था। ब्रिटिश द्वीपसमूह की आन्तरिक शांति के मांग में उपस्थित इस शाश्वत बाधा पर विजय प्राप्त करने का प्रत्येक प्रयत्न इस लघुतर द्वीप के इन दो भागों के विरोध के कारण विफल हुआ। ग्लडस्टोन के प्रशासना के समय के गृहशासन विधेयक (Home Rule Bills) सभी भी अधिनियमों के रूप में ग्रहण न कर सके और जब मन् 1914 में जैसे-तैसे करके एक विधेयक पारित हुआ जो मन् 1912 में प्रस्तुत किया गया था, और जो समक्षीय अधिनियम द्वारा सामन्ता (लाईम) की शक्ति कम होने पर पारित हो सका था], ता यह भी प्रथमतः अल्स्टर के विरोध के कारण तथा द्वितीयतः प्रथम विश्वयुद्ध के अवस्थान् छिड़ जान के कारण प्रभावहीन हो रहा।

उस महायुद्ध के समाप्त होने पर ही ब्रिटेन को आयरलैंड को एक के बजाय दो इकाइयों में विभाजन की आवश्यकता का अनुभव हुआ, किन्तु अब बहुत विलम्ब हो चुका था, क्योंकि इस महायुद्ध के दौरान में नया डग्वे पश्चान् दक्षिणी आयरलैंड की अशांति तथा विद्रोहों के कारण पुरानी पद्धति वाला गृहशासन स्पष्टतः पुराना पड़ गया था और इसी कारण विस्तृत हो अन्वेषण हो गया था। तथापि मन् 1920 में एक अधिनियम पारित हुआ, जिसमें प्रथम बार आयरलैंड को दो भागों में बांट दिया। इस अधिनियम का केवल उत्तरी आयरलैंड में स्वीकार

किया और इससे उपबन्धों के अनुसार वह भाग अब भी शासित हो रहा है। एक विनाशकारी गृहयुद्ध के पश्चात् दक्षिणी आयरलैंड जिस एक्सात्र हल को स्वीकार करने को तैयार था वह डामिनियन गृहशासन था। यह सन् 1922 के उस अधिनियम के अनुसार प्रदान किया गया जो मुद्द समाप्त करने वाली संधि के बाद पारित हुआ और उस प्रकार आयरिश फ्री स्टेट की स्थापना हुई। इस संधि में, जिसके आधार पर इसकी स्थापना हुई, उत्तरी आयरलैंड को यह अधिकार भी दिया गया कि वह आयरिश फ्री स्टेट में सम्मिलित होन से इनकार कर सकेगा तथा सन् 1920 के अधिनियम के अधीन जामिन रहे सकेगा। ऐसा ही उसने किया भी। इस भाँति आयरलैंड में ऐसे दो भागों में विभाजित होन का विचित्र उदाहरण प्रस्तुत किया जिनमें से एक भाग कनाडा अथवा आस्ट्रेलिया के समान स्वतंत्र है और दूसरा अपनी स्वयं की इच्छा से स्थानीय स्वायत्तता मात्र का भोग रहा है और अब भी वेस्टमिन्स्टर स्थित संसद में सदस्य भेज रहा है।

आयरिश स्वतंत्र राज्य के लिए, जिनका नया नाम आयर हुआ, एक नया संविधान जिसे विगत जुलाई में जनमत संग्रह द्वारा जनता ने स्वीकार कर लिया था 21 दिसम्बर सन् 1937 को प्रवृत्त हुआ। इस नए संविधान ने गवर्नर-जनरल के पद को समाप्त कर दिया और उसके स्थान पर आयरलैंड (आयर) के प्रेसीडेंट के पद की प्रतिष्ठा की, यद्यपि उस समय ब्रिटेन का राजा उपलक्षित रूप में तब तक आयरलैंड का राजा भी मान्य किया गया जब तक कि वह 'साथी डॉमिनियनों द्वारा उनके महयोग की प्रतीक' स्वीकार किया जाता रहे। ऐसा समझा जा सकता था कि इस सीमा तक आयर ब्रिटिश राष्ट्रमंडल से अपना संबंध बनाए हुए है परन्तु द्वितीय महायुद्ध में, जब कि परीक्षण का समय आया वह अनमन्य से नहीं बरच बड़ाई के साथ तटस्थ रहा। यह भी एक तथ्य है कि सन् 1937 के संविधान की भाषा ऐसी थी कि वह एक स्वाधीन गणतन्त्र के लिए लागू होती थी। श्री डी० बेलरा ने इस पर हुए वाद विवाद के अवसर पर कहा भी था कि यदि आयरलैंड को गणतन्त्र घोषित करना हो तो इसमें एक विरोधवादी के परिवर्तन की भी आवश्यकता नहीं होगी। उनके शब्द भविष्यवाणी के समान सिद्ध हुए, क्योंकि अक्तूबर सन् 1948 में आयर के प्रधान मंत्री ने बंदर्वाण संधि अधिनियम को निरसित करने की साधारण प्रक्रिया के द्वारा ब्रिटिश राष्ट्रमंडल से अंतिम औपचारिक संबंध तोड़ने के बारे में अपनी सरकार के इरादे की घोषणा की। यह एक ऐसा वरम था जिससे सन् 1949 में स्वतंत्र आयर गणतन्त्र की स्थापना हुई। इस संविधान की आर्थिक रचना अन्त में "संयुक्त राष्ट्रीय राज्यक्षेत्र के पुनः समाकलन" की आशा के इस प्रकार की गई थी कि वह एक एकात्मक राज्य के रूप में संयुक्त आयरलैंड को लागू होता था।

2. दक्षिणी अफ्रीका

दक्षिणी अफ्रीका का यूनियन एकात्मक राज्य का कुछ ऐसा विचित्र उदाहरण है जिसके राजनीतिक संगठन के कुछ पहलुओं में सघीय रूप दिखाई पड़ता है। वास्तव में इसमें सघवाद की माला इतनी न्यून है कि उसे सघवत राज्य भी कहना बिलकुल गलत होगा। दक्षिणी अफ्रीका के उम आन्दोलन तथा वाद-विवाद, के, जिसके फलस्वरूप सन् 1910 में इस यूनियन की स्थापना हुई, आधार पर कोई भी यह अनुमान लगा सकता था कि वहाँ कनाडा अथवा आस्ट्रेलिया जैसे किसी नमून की सघीय प्रणाली का अपनाया जाएगा और उस समय कुछ दक्षिणी-अफ्रीकी राजमर्मज्ञों ने ऐसे सघीय प्रणाली की निस्संदेह कल्पना भी की थी। किन्तु वहाँ की राष्ट्र जानिया तथा प्रजानिया के बीच के सघर्षों की सीबता से उत्पन्न शासकीय कठिनाइयों के कारण उसके संविधान का मसौदा तैयार करने वाले सम्मेलन को केन्द्रीय शासन को यथासम्भव शक्तिशाली बनाने वाला संविधान निमित्त करने के लिए बाध्य होना पड़ा। जैसा कि अब तक स्पष्ट हो जाना चाहिए केन्द्रीय शासन, सघीय प्रणाली की अपेक्षा, एकात्मक प्रणाली में बहुत अधिक शक्तिशाली होता है।

अतः, दक्षिणी अफ्रीका का यूनियन उन चार विभिन्न प्रदेशों का बना होने पर भी, जिनमें कुछ ही समय पूर्व परस्पर युद्ध चल रहा था, वास्तव में एकात्मक राज्य है, जिनके केन्द्रीय शासन पर किसी प्रकार के अधीनस्थ निकायों के अस्तित्व के द्वारा कोई प्रतिबन्ध नहीं है। चारों मूल उपनिवेशों में से प्रत्येक में—जो कि यूनियन निर्माण करने वाले अधिनियम के द्वारा प्राप्त बने और वेप आर्ब गुड होप, नेटाल, ट्रांसवाल तथा ऑरेंज फ्री स्टेट कहलाए—एक प्रांतीय परिषद् है, जिनकी शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित हैं, किन्तु उल्लेख के उपरान्त ही यह बयान भी है कि—

“प्रांतीय परिषद् के द्वारा बनाया गया कोई भी अध्यादेश प्रांत में तथा उसके लिए तभी तक और वहाँ तक ही प्रभावी रहेगा जब तक और जहाँ तक वह (यूनि-यन की) समझ के अधिनियम के प्रतिबल न हो।”

इस भाँति दक्षिणी-अफ्रीकिया ने केनडियनो और आस्ट्रेलियनो का अनुसरण न करते हुए सन् 1707 में अंगरेजी तथा स्कॉट्स ने जैसा किया था, उसी का अनुसरण किया। सघवाद की कुछ झलक मिनट में दिखाई देती हैं जिनके सदस्य (नाम निर्दिष्ट सदस्यों को छोड़कर) प्रत्येक प्रांत में निर्वाचित होते हैं। परन्तु ये सदस्य उम प्रकार प्रांतों का प्रतिनिधित्व नहीं करते जैसा संयुक्तराज्य अमरीका में मिनेटार अपने राज्य का करते हैं। वास्तविकता तो यह है कि इस प्रयोजन के लिए दक्षिणी अफ्रीका के प्रांत केवल निर्वाचन-क्षेत्र मात्र हैं।

एकात्मक राज्य के रूप में दक्षिणी अफ्रीका के यूनियन में ऐसी अनेक जटिलताएँ हैं जिनका यूरोपीय देशों का तथा कनाडा, आस्ट्रेलिया और न्यूजीलैंड के प्रथम स्वशासी डॉमिनियनों को कोई अनुभव नहीं है। ये जटिलताएँ प्रजातीय समस्याओं तथा यूनियन के क्षेत्र के अन्दर तथा उसके उत्तर में जो प्रदेश ब्रिटेन के अधीन हैं उनके दर्जे से संबंधित सदेहों से उत्पन्न हुई हैं। उदाहरण के लिए यूनियन में जातिभेद के सिद्धांत पर अमन किया जाता है यद्यपि इसने क्षेत्र के अन्तर्गत स्वजीलैंड का मुरकिन प्रदेश और बमूटोनेंड का प्रदेश है और बिलुप्त उत्तर में लगा हुआ बेंचुआलैंड का संरक्षित प्रदेश है। इन सबका नियंत्रण वेस्टमिस्टर से एक हाई कमिश्नर द्वारा होता है जो इन गणतंत्र में ब्रिटिश राजदूत भी है। इसने अतिरिक्त पिछले जर्मन उपनिवेश—दक्षिण-पश्चिमी अफ्रीका—की स्थिति का भी प्रश्न है, जिसके लिए उसने यूनियन, सींग ऑफ नेशनल्स के मूल प्रादेश के अधीन उत्तरदायित्व स्वीकार किया था। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् यूनियन सरकार की नीति संयुक्त राष्ट्र की अमानत (Trusteeship) की योजना के होते हुए भी इस प्रदेशाधीन प्रदेश को यूनियन में मिलान की हो गई। इस नीति का अनुसरण करते हुए उसने अपना दावा सन् 1946 में हेग-स्थित अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय में प्रस्तुत किया, परन्तु वह उस योजना के संबंध में उक्त न्यायालय का निरपेक्ष अनुमोदन प्राप्त नहीं कर सका। इस निर्णय के बावजूद, यद्यपि उसने दक्षिण-पश्चिमी अफ्रीका को विधिपूर्वक अपने में नहीं मिलाया, फिर भी वह उसे हाउस ऑफ असेम्बली (सभा-भवन) सिनेट में स्थान देकर यूनियन की ससदीय प्रणाली में समाविष्ट करने को अग्रसर हुआ, और सन् 1950 में दोनों सदनों के नये सदस्य तदनुसार निर्वाचित भी किए गए। दक्षिण-पश्चिमी अफ्रीका के अन्तिम दर्जे की समस्या का हल नहीं हुआ और 1965 तक दक्षिणी अफ्रीका उसे गणतंत्र में शामिल करने के अपने दावे पर जोर दे रहा था।

दोनों रोडेशियाओं के भविष्य से संबंधित सदेह ने यूनियन के लिए एक और चिन्ता उत्पन्न कर दी। किसी समय यह सोचा गया था कि दक्षिणी रोडेशिया, जो सन् 1924 में एक स्वशासी उपनिवेश बन चुका था, यूनियन में विलीन होने की ओर अग्रसर हो रहा था, परन्तु वास्तव में वह उपनिवेश दूसरी दिशा में, उत्तरी रोडेशिया और न्यासालैंड के साथ संघ का निर्माण करने की ओर झुका। यह संघ वास्तव में 1953 में अस्तित्व में आ भी गया। जिन परिस्थितियों में इस संघ का निर्माण हुआ उनका वर्णन अध्याय 14 में किया जायगा।

किन्तु सर्वाधिक उग्र समस्याएँ उस प्रजातीय पृथक्करण (Apartheid) की नीति से उत्पन्न हुई हैं जिसे यूनियन बड़ी निर्दयतापूर्वक कार्यान्वित कर रहा है। ऐसे युग में जब कि अफ्रीका में राष्ट्रीयता की भावना उमड़ रही है और अफ्रीका के अनेक लोगो को स्वतंत्रता दी जा रही है, ऐसी नीति, सामान्य रूप में

विश्वमत को आपात पहुँचाने के साथ ही, जटिल संवैधानिक समस्याएँ विशेषकर ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के लिए उत्पन्न करती हैं। यह बात अलग है कि कॉमनवेल्थ के प्रधानमंत्रियों में कई अफ्रीकी प्रधान मंत्री भी हैं।¹ उन सभी सम्बन्धित पक्षों के लिए एक बड़ी भारी परेशानी पैदा करने वाली स्थिति उत्पन्न हो गई। इस पर यूनियन सरकार ने निश्चय किया कि इस समस्या का एकमात्र हल कामनवेल्थ का परित्याग है। अपने इस निश्चय के अनुसार उमन 1960 में स्वतन्त्रतादाताओं का जनमत संग्रह किया जिसमें एक बहुत ही छोटा बहुमत (52 प्रतिशत) गणतन्त्र के पक्ष में रहा और इसके फलस्वरूप 1961 में यूनियन राष्ट्रमंडल से अलग होकर गणतन्त्र बन गया। इस प्रकार दक्षिण अफ्रीका अब एक स्वतन्त्र गणतन्त्र है और राष्ट्रमंडल का सदस्य नहीं है।

स्थिति के इस परिवर्तन का मनु 1961 में 'दक्षिणी अफ्रीका' के गणतन्त्र के गठन के लिए अधिनियम द्वारा साविधिक रूप दिया गया और राजपद एवं गवर्नर जनरल के पद के स्थान में एक निर्वाचित राष्ट्रपति की व्यवस्था की गई तथा उस समय से दक्षिणी अफ्रीका सरकारी तौर पर यूनियन की जगह गणतन्त्र (Republic of South Africa) कहलाने लगा। किन्तु नये अधिनियम से राज्य की आन्तरिक संरचना में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। वह सारभूत रूप में एकात्मक बना हुआ है। वास्तव में, वर्तमान प्रवृत्ति शासकीय सत्ता के वर्धमान केन्द्रीयकरण की ओर दिखाई देती है।

8 फ्रांस का एकात्मक राज्य

एकात्मक राज्य राजनीतिक संगठन का ऐसा स्वरूप है जो प्राप्त निवास्तियों में, उनके इतिहास तथा भावना, दोनों ही में, गहराई के साथ जमा हुआ है। फ्रेंच राजतन्त्र के अत्यन्त प्राचीन समय से ही वहाँ के राजा की, जिसकी प्रादेशिक शक्ति उसके अधीनस्थ सामानों के मुकाबले में पहले बहुत कम थी, नीति उन प्रदेशों की जो उसके अधीन नहीं थे, जीतकर अपन राज्य में मिला लेने, अर्थात् वास्तव में सामंतवाद द्वारा पैदा की गई परिस्थिति को समाप्त कर देने, की थी। यह प्रक्रिया तब तक चालू रही जब तक कि सामंतगण राजनीतिक दृष्टि से अत्यन्त निर्बल नहीं हो गए और चीदहवा लुई अधिक अतिशयोक्ति के बिना यह कह सका था कि 'राज्य मैं हूँ।' समस्त राजनीतिक शक्ति राजा में केन्द्रित थी, ऐसी स्थिति में इसे समाप्त करने वाली आति का कैसा प्रत्यक्षकारी प्रभाव

¹ जुलाई 1961 में लन्दन में हुए कॉमनवेल्थ के प्रधान मंत्रियों के सम्मेलन में कॉमनवेल्थ के 18 देशों के प्रतिनिधि आये थे और उनमें से केवल तीन—कनाडा, ऑस्ट्रेलिया और न्यूजीलैंड—मूल श्रवैत स्वशासी डॉमिनियन थे।

हुआ होगा इसे हम ममज्ञ मकते हैं। नव राज्य के आधार बनने वाले शक्तिशाली स्थानीय मस्याओ का अभाव था। राष्ट्र ही एकमात्र नियम था। शक्ति न केन्द्रीयवाद की परम्परा तथा व्यक्तिगत अधिकारों और जनता की प्रभुमत्ता पर जोर देने वाली विचारधारा के अतिरिक्त काढ़ बान नहीं छाड़ी। इस परम्परा तथा विचारधारा का कभी भी अन्त नहीं हुआ और यही कारण है कि जैसा एक फेज लेखक न कहा है फ्रांस की ममस्त राजनीति प्रणालियाँ मदा स्वत ही और शीघ्रता के साथ शक्तियों की एवता एक ममरूपता की ओर आवर्णित होनी हैं।'

य ममस्त मिद्वान्म तृतीय गणतन्त्र के मगठन म जा मने 1875 से 1940 तक कायम रहा निहित थे। यद्यपि इस गणतन्त्र न समद पर जाद देते हुए कुछ सीमा तक जनता की प्रभुता को अम्पट-मा कर दिया था और प्रेसीडेंट के निर्वाचन के लिए जनमत के प्रयाय को—जा प्रथा शक्ति म बहुत प्रचलित रही—अप्रचलित कर दिया था, तथापि उसने फ्रांसीसी राज्य को विवेन्द्रित नहीं किया। वह वास्तव मे 'राजनीतिक एपात्मकता का पूर्णम उदाहरण बना रहा। शासन की समस्त शक्तियाँ परिम मे स्थित विधानमंडल तथा कार्यपालिका के पास रही। कोई भी अधीनस्थ प्रभुत्वपूर्ण निकाय नहीं थे। फ्रांस डिपार्टमेंटों तथा कम्यूनो, एरानडाइजमेंटों एवं केण्टना (इनमे से अंतिम दो केवल निर्वाचन-क्षेत्र मात्र थे) मे विभाजित था, परन्तु उनके रूप तथा उनकी सीमाएँ पूर्ण रूप से सविधियों पर अवलम्बित थीं। ऐसी कोई स्थानीय राता तथा ऐगा कोई प्रादेशिक विभाग नहीं था जिसे केन्द्रीय सरकार अपनी इच्छानुसार ममाप्त न कर सकती थी। समस्त स्थानीय पदाधिकारियों की शक्तियाँ राष्ट्रीय विधि द्वारा निर्धारित थीं और उनके प्रत्येक कार्य का केन्द्रीय सरकार के एक प्रतिनिधि प्रिफेक्ट द्वारा पर्यवेक्षण होता था।

दोना विश्वयुद्धों के बीच के वर्षों मे फ्रांस मे गणतन्त्र की राजनीतिक मस्याओं के कार्य के सम्बन्ध मे पर्याप्त मात्रा मे सदेह तथा असंतोष फैला हुआ था और असंतोष की इन भावनाओं मे राज्य की अतिकेन्द्रीयता की दमनकारिता की भावना भी थी। इसके फलस्वरूप सुधार की विभिन्न योजनाओं मे एक प्रादेशिकवाद का आन्दोलन भी था, जिसका उद्देश्य फ्रांस को स्थानीय इकाइयों मे विभाजित करना और उन्हें वास्तविक रूप मे स्थानीय स्वायत्तता प्रदान करना था जिससे कि केन्द्रीय सरकार को अपने अनेक भाँति के कार्यों मे मे कुछ से मुक्ति मिल सके। परन्तु उन असंख्य समस्याओं के कारण जिनमे फ्रांस की सरकार प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् फाँस गई थी, यह आन्दोलन सरकारी रूप मे अधिक प्रगति नहीं कर सका और द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् भी यह पुनर्जीवित नहीं हुआ। यह सच है कि अक्टूबर मन् 1946 मे हुए जनमत-संग्रह द्वारा स्वीकृत चतुर्थ गणतन्त्र के

सविधान में कुछ सीमा तक केन्द्र की शक्ति को कम करके स्थानीय सस्याओं को शक्ति देने की आवश्यकता का नतीज गणतंत्र की अपेक्षा अधिक ध्यान रखा गया था। इस नये सविधान के दमर्मे अध्याय में यह कहा गया है कि यद्यपि गणतंत्र एक तथा अविभाज्य है तो भी वह बम्पूनी तथा डिपार्टमेंटो के अस्तित्व को स्वीकार करता है, और साविधानिक विधियों द्वारा उन्हें उन स्वतन्त्रताओं के विस्तार का, जिन्हे उन्होंने पूर्व में भोगा था आश्वासन देता है। परन्तु वास्तव में इससे केवल यही मालूम होता है कि यह फ्रांस के स्थानीय शासन को मजबूत करने और राज्य के विभागा तथा स्थानीय प्रशासन की इच्छाओं के बीच अधिक नमन्वय सुनिश्चित करने के इरादे से अधिक कुछ नहीं था। सविधान में समुद्र पार के अधीनस्थ प्रदेशों का मुख्य प्राय (Metropolitan France) से फ्रेञ्च संयोग (French Union) नामक एक नये तिराय द्वारा सम्बन्ध जोड़ने की भी व्यवस्था की थी, परन्तु इससे भी प्रञ्च राज्य के सारभूत एकात्मक लक्षण में कोई अन्तर नहीं पड़ा।

उसके पकारमव स्वरूप में पंचम गणतंत्र की स्थापना से भी, जिसका सितम्बर 1958 में जनमत संग्रह में एक विनाश बटुपत ने अनुमोदन किया था, कोई आधारभूत प्रभाव नहीं पड़ा। जैसा हम आगे¹ देखेंगे, इस नये सविधान ने शासन-व्यवस्था में, विशेषकर कार्यपालिका के क्षेत्र में, महत्वपूर्ण परिवर्तन किये और फ्रेञ्च संयोग (French Union) का फ्रेञ्च समुदाय (French Community) के नाम से पुर्नगठन किया। परन्तु प्रेसिडेण्ट दणाल, यदि फ्रांस की राष्ट्रीय एकता का अदम्य समर्थक नहीं था तो कुछ नहीं था, हालांकि योरोपियन आर्थिक समाज (European Economic Community) की उमकी सदस्यता का तो अर्थ अन्तर्गत एक साथ का सदस्य होना था।²

9- इटली का राज्य तथा गणतंत्र

एक स्वतंत्र एक समुक्त इटली की स्थापना के लिए सघर्ष की गाया एक अर्थ में उतनी पुरानी है जितना कि आस्ट्रो-गोथ थियोडोरिक का शासन (सन् 493-526) और दूसरे अर्थ में वह उतनी ही नई है जितने द्वितीय विश्वयुद्ध के परिणाम। पश्चिम में रोमन साम्राज्य के विघटन के पश्चात् एकीकरण का प्रास्तविक प्रयत्न करने वाला पहला शासक थियोडोरिक था। इस सम्बन्ध में उमकी नीति उग्रीसवी शताब्दी के मध्य में बावूर के समय तक की और किसी भी नीति में अधिक अपल रही। थियोडोरिक के पश्चात् चौदह शताब्दी तक भी यह सघर्ष चालू रहा जब कि इटली के लोगों ने फ्रांसिस्ट अधिनायकवाद के अधिकार

¹ अध्याय 9 और 11 देखिये।

² अध्याय 15 देखिये।

तथा नाजी आधिपत्य की फाँसी में अपने को एव साथ मुक्त करने के लिए सघर्ष किया। इटली ने पश्चिम में रोमन साम्राज्य के पतन में नेवर उन्नीसवीं शताब्दी के इटालियन देशभक्तों—मेजिनी, कावूर, गेरीवाल्डी, राजा द्वितीय विक्टर इमेन्यूएल—के उदयभाव तथा के लम्बे अन्तर्काल में न तो अपनी स्वतंत्रता प्राप्त की और न एकात्मता ही। उसने सन् 1815 में नेपोलियन के पतन से भी कुछ लाभ नहीं उठाया और इसके कुछ वर्षों के बाद भी उसका अत्यन्त कुख्यात दमनकर्ता मेटर्निक उसे 'एक भीगोलिक प्रदेश ही बहता रहा। सन् 1848 में इटली के आठ राज्यों में से सात के शासकों को अपनी प्रजा को सविधान प्रदान करने को बाध्य होना पड़ा, परन्तु इसके पश्चात् की जाति के विरुद्ध हुई कटु प्रतिक्रिया में एकात्मता सार्डीनिया ही अपने सविधान को जैसे-तैसे कायम रख गया। बाकी सबको पुनरुज्जीवित आस्ट्रिया न बड़ी बठोरता से कुचल दिया।

सन् 1848 के सार्डीनिया के सविधान (Statute) का जीवित रहना, उस शताब्दी के मध्य की असफलताओं के पश्चात् होने वाले राष्ट्रीय पुनरुत्थान (It Risorgimento) और राजनीतिक एकीकरण के समय बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध हुआ। सन् 1859 में सार्डीनिया ने फ्रांस की सहायता लेकर आस्ट्रियनो को लोबार्डो से निकाल कर उस प्रदेश को सार्डीनिया में शामिल कर लिया। आगामी वर्ष में टुस्कनी और नेन्द्र की डचियों ने उत्तरी भाग के साथ अपने संयोग की घोषणा की और उन्हें शामिल कर लिया गया। इसी समय गेरीवाल्डी, सिसली तथा नेपल्स का, अत्याचारी बूरबो वंश से मुक्त कर रहा था, और सन् 1861 में दक्षिणी भाग उत्तरी भाग से मिल गया और प्रथम इटालियन सम्राट का ट्यूरिन में अधिवेशन हुआ। इस समय भी वेनिस तथा पोप के राज्य इस संयुक्त राज्य के बाहर थे। इनमें से पहला राज्य सन् 1870 के आस्ट्रिया-प्रशा युद्ध के परिणामस्वरूप और दूसरा राज्य सन् 1870 के फ्रांस प्रशा युद्ध के दबाव के कारण रोम से फ्रांसीसी सैन्य के वापस हटने से शामिल हो गया। इस भाँति उस समय ट्रिस्ट तथा उसके उपरांत-स्थान और ट्रेंटिनो के प्रदेश के मित्रा व्यवहारिक रूप में इटली का एकीकरण पूर्ण हो चुका था। ट्रिस्ट तथा ट्रेंटिनो के प्रदेशों को इटली के लोग 'अ-मुक्त इटली' (Italia Irredenta) कहते थे। ये प्रदेश प्रथम विश्वयुद्ध के अन्त तक आस्ट्रिया के आधिपत्य में बने रहे और युद्ध के उपरान्त इटली के राज्य में शामिल हुए।

एकीकरण की यह क्रमिक प्रक्रिया सच का रूप धारण कर सकती थी। प्रत्येक क्षेत्र कुछ अधिकारों को अपने पास रख लेता तथा शेष अधिकारों को सामान्य लाभ के लिए संघीय सत्ता को समर्पित कर देता। निस्सन्देह, बहुत-से इटली-वासियों ने, जिनमें कावूर भी सम्मिलित है, एक समय सच की स्थापना करने का विचार भी किया था और तभी से कुछ सेखों का यह भी मत है कि इटली के

विभिन्न भागों के बीच विद्यमान इतिहास तथा परिस्थितियों की भिन्नता को दृष्टि में रखते हुए यदि वहाँ मधीय व्यवस्था स्थापित की जाती तो एकीकरण के बाद से उमका जैसा इतिहास रहा है उसमें अधिक शांत और व्यवस्थित होना। विन्तु इसके बजाय जैसे ही सार्डीनिया राज्य विस्तृत हो कर इटली राज्य बना उमका सविधान विस्तृत राज्य में लागू कर दिया गया। इटली वाले भी, यदि चाहते तो, वैसी ही प्रक्रिया का अनुसरण कर सकते थे जैसी कि संयुक्तराज्य अमरीका तथा कनाडा ने अपने पश्चिमी विस्तार के सम्बन्ध में अपनाई जिसके अनुसार वे वृद्धि की आवश्यकतानुसार ही सब में नये राज्यों को मिलाते गए। परन्तु इसके बजाय इन्होंने ब्रिटेन के संयोग अधिनियमों के दृष्टान्तों का अनुसरण किया और विभिन्न भागों को सब के रूप में संगठित करने के बजाय एक राज्य में विलीन कर दिया।

हृत् ही के त्रानिबारी परिवर्तनों के दौरान में भी राजनीतिक एकात्मकता इटली राज्य की एक मारभूत विशेषता रही है। मुसोलिनी ने तो अपने अधि-मायकतत्व की सफलता के लिए इसे मूलभूत सिद्धान्त के रूप में उत्साह के साथ कायम रखा और वह अब भी इटली के नये सविधान में भी, यद्यपि कुछ मशोषित रूप में, प्रकट होता है। जून 1946 में, इटली के निर्वाचनों के एक जनमत संग्रह में, जिसमें पहली बार स्त्रियाँ सम्मिलित थी और 90 प्रतिशत निर्वाचकों ने मतदान किया था, मापेक्ष दृष्टि में बहुत छोटे बहुमत से सेवाय वश को, नौ गणतन्त्रीय तक राज्य करने के पञ्चान्, मत्ताहीन कर दिया और अब में उन गण-तन्त्रीय सिद्धान्तों को अपनाया जिनके लिए राष्ट्रीय पुनर्स्थान के दिनों में मेदिनी ने निष्पन्न सघर्ष किया था। परिणामस्वरूप मन् 1947 के गणतन्त्रीय सविधान ने, राजतन्त्र के आधरों को तथा मुसोलिनी की मण्डवादी प्रणाली के प्रत्येक अवशेष को उखाड़ फेंकते हुए भी इटली के एकात्मक राज्य के आवश्यक स्वरूप को बनाए रखा, जैसा कि सविधान के अनुच्छेद 5 में निश्चित रूप से यह घोषित किया गया है कि इटली का गणतन्त्र 'एक तथा अविभाज्य' है।

तो भी नये सविधान में कुछ सीमा तक विरेन्द्रीकरण की व्यवस्था है जो कि मूल सविधान में मिलकुल नहीं थी। वास्तव में अनुच्छेद 5 में, जिसमें कि अभी ही हमने उद्धरण दिया है, यह भी कहा गया है कि "गणतन्त्र 'म्यानीय स्वायत्तता' को मानना है तथा उमका उत्कर्ष चाहता है।" इसके बाद ऐसे कई अनुच्छेद (114-133) हैं जो प्रादेशिक संगठन के रूप तथा, उनके कृत्यों को निर्धारित करते हैं। उनीम प्रदेशों के नाम गिनए गए हैं और इनमें से पाँच को, जिनमें गिम्बो तथा सार्डीनिया भी सम्मिलित हैं, विशेष दर्जा दिया गया है। प्रत्येक प्रदेश में एक लोक-निर्वाचित परियद् होनी चाहिये, जो एक कार्यपालिका समिति (La giunta regionale) तथा प्रमिडेष्ट को निर्वाचित करती है। इन

प्रादेशिक निकायों की शक्तियाँ तथा कृत्यों को सूचित या म उल्लेख किया गया है, परन्तु साधारणतया वे ब्रिटेन की बृहत् स्थानीय सत्ताओं (बाउटी तथा वट्टी वगैरे) की शक्तियों से अधिक व्यापक नहीं हैं और यद्यपि इटली के इन नये प्रदेशों के अधिकार सविधान की विधि के भाग के रूप में सुरक्षित हैं फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि उनसे शासन के गठन में सघीय तत्त्व का समावेश होता है। अतएव यह कहना ठीक ही होगा कि इटली का नया गणतन्त्र राज्य की नाममात्र की प्रमुखता को घणानुगत राजतन्त्र से निर्वाचित राष्ट्रपतितन्त्र में परिवर्तित करते हुए भी इटली में राजनीतिक एकाता की अस्सी वर्ष पुरानी परम्परा को मूल रूप से नहीं छड़ता।

संघराज्य

1. संघराज्य का सारमूल लक्षण

राजनीतिक सविज्ञानवाद के विचार्यों के लिए संघवाद के महत्त्व पर जितना जोर दिया जाय थोड़ा है। संघवाद की जड़ें किसी-न-किसी रूप में प्राचीन काल में भी विद्यमान थीं, क्योंकि प्राचीन यूनान के नगर-राज्य इससे अपरिचित नहीं थे। तदुपरान्त मध्ययुग में इटली के कुछ नगरों में भी इसकी झलक मिलती है और तेरहवीं शताब्दी के स्विट्जरलैंड के कॉन्फेडरेशन (Confederation) के विकास से इसका इतिहास अविकल रहा है। इस संघ का जन्म सन् 1291 में हुआ जब कि वहाँ के तीन पब्लिक केण्टन (प्रदेश) अपनी रक्षा के लिए आपस में मिल गए। आज अनेक राज्यों के जो परिस्थिति और परम्परा की दृष्टि से इतने विभिन्न हैं जितने कि युगोस्लाविया, संयुक्तराज्य अमरीका, मेक्सिको और आस्ट्रेलिया, राजनीतिक संगठन का आधार संघवाद ही है और यदि आज हमारा अन्तर्राष्ट्रीय अराजकता से, जिसमें कि हम अब तक परिचित हैं, निकल कर एक विश्वराज्य के रूप में संगठित होता है तो यह निश्चित है कि ऐसा मधीय आधार पर ही हो सकेगा। अतीत और वर्तमान में निश्चित रूप में और भविष्य में सम्भव रूप में इनने गहन तथा व्यापक प्रभाव रखने वाले राजनीतिक प्रयोग की मूल्य छानबीन किसी भी गम्भीर नागरिक के लिए आवश्यक है और उनका गहन अध्ययन लाभप्रद ही होगा।

संघवाद के स्थान-स्थान पर और समय-समय पर अनेक रूप रहे हैं। अपने शिथिलतम रूप में यह कुछ राज्यों का एक समूह मात्र है जिसमें वास्तव में राज्य का निर्माण श्रितकुन नहीं होता। इतिहास इस भाँति के शिथिल संगठन के उदाहरणों में भरा पड़ा है जिन्हें हम किसी अधिक उपयुक्त नाम के अभाव में प्रायः कॉन्फेडरेशन (राज्यमण्डल) कहते हैं। बहुत पीछे जाने की आवश्यकता नहीं, नेपोलियन के पतन पर सन् 1815 में स्थापित जर्मनी के कॉन्फेडरेशन को ही लीजिए, जो कि इस भाँति के संगठन का एक उदाहरण है। जर्मन भाषा में ऐसे दो शब्द हैं—'स्टाट' (Staat) जिसका अर्थ राज्य है तथा 'बुंद' (Bund) जिसका अर्थ संघ है। इन दोनों शब्दों की मन्थि से हमें यह जानने में सहायता

मिल सकती है कि तथाकथित कॉन्फेडरेशन और वास्तविक सघ में क्या अंतर है। सन् 1815 से 1866 तक विद्यमान रहने वाले जर्मनी के कॉन्फेडरेशन को जर्मन लोग हमेशा 'बन्ड' (Bund) के नाम से ही पुकारा करते थे और फेकफोर्ट में स्थित राज्य परिषद् (Diet), जो कि इसकी एकमात्र केन्द्रीय सस्था थी, वास्तव में इस सगठन के विभिन्न राज्यों के राजदूतों की सभा से अधिक कुछ भी नहीं थी। जर्मन लोग राज्यों के इस सगठन को 'राज्यसघ' (Staatenbund) कहते थे जिसमें राज्यों की बहुलता पर ही जोर है। ऐसी अवस्था में इस भाँति के सगठन तथा सुदृढ़ मैत्री के बीच में किञ्चित् मात्र भी अन्तर नहीं रह जाता। इसमें प्रत्येक राज्य की आन्तरिक प्रभुसत्ता पूर्ण रहती है और उसकी बाह्य प्रभुसत्ता भी बहुत ही कम अंश में सीमित होनी है।

राज्यसघ (Staatenbund) उसके सदस्यों को सामान्यतया अधिक समय तक सतोपजनक नहीं रहो और वे कुछ समय में ही या तो पुनः अलग हो गए अथवा एक वास्तविक संयोग के रूप में अधिक घनिष्ठता के साथ जुड़ गए। इस वास्तविक संयोग को जर्मनों ने सघराज्य (Bundesstaat) कहा। यह ध्यान रखना चाहिए कि इसमें 'राज्य' (Staat) शब्द एब्बचन हो जाता है। यह वास्तव में राज्यों का सघ (Staatenbund) नहीं बरब एक सघीय राज्य (Bundesstaat) है। ऐसा सगठन, सघनिर्माणकर्ता इकाइयों के बीच आपस में हुई संधि पर तथा इसके उपरांत इनके नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में स्वीकृत संघीय सविधान पर आधारित होता है। यह आवश्यक रूप में एक कॉन्फेडरेशन से इस बात में विभिन्न है कि इसकी एक केन्द्रीय (अथवा सघीय) कार्यपालिका होती है जिसके हाथों में सम्बन्धित क्षेत्र के अन्तर्गत समस्त नागरिकों के ऊपर शासन करने की वास्तविक शक्ति होती है। यह ऐसे राज्यों का संयोग मात्र (जिससे वास्तव में राज्य का निर्माण नहीं होता) नहीं है बरन् ऐसे लोगों का संयोग है जिनके ऊपर केन्द्रीय शक्ति को निश्चित मात्रा में प्रत्यक्ष सत्ता प्राप्त होती है। अतः, निष्कर्ष यह निकलता है कि वास्तविक सघराज्य के निर्माण के लिए दो बातों की आवश्यकता है, और इनमें से किसी एक के भी अभाव में सघ का निर्माण नहीं हो सकता। इनमें पहली शर्त यह है कि सघ की निर्माणकर्ता इकाइयों में राष्ट्रियता की भावना हो। यह बात इतनी वास्तविक है कि हम साधारणतया यह पाते हैं कि आधुनिक सघराज्य सघीकरण से पूर्व या तो कॉन्फेडरेशन के रूप में शिथिल रूप से संयुक्त थे, जिसका उदाहरण जर्मनी है, अथवा एक ही प्रभुसत्ता के अधीन थे जिसके उदाहरण संयुक्तराज्य, स्विट्जरलैंड (जहाँ दोनों बातें मौजूद थीं), आस्ट्रेलिया और कनाडा हैं। दूसरी बात यह है कि सघनिर्माणकर्ता इकाइयाँ संयोग (Union) चाहते हुए भी एकत्व (Unity) नहीं चाहती, क्योंकि यदि वे एकत्व चाहती हो तो वे सघराज्य का निर्माण न करे

हुए एकात्मक राज्य बनायेगी।

अतः स्पष्ट है कि संघीय सविधान, राष्ट्रीय प्रभुता तथा राज्य-प्रभुता के स्पष्टतः विरोधी दावों के बीच स्पष्टतः सामंजस्य पैदा करने का प्रयत्न करता है। इस सामंजस्य की मुख्य रीतियाँ भी स्पष्ट हैं, यद्यपि, जैसा कि हम बाद में देखेंगे, व्योरे की बातों में संघीय सविधान एक दूसरे के बहुत भिन्न होते हैं। सम्पूर्ण राष्ट्र से सम्बन्ध रखने वाली सब बातें राष्ट्रीय अथवा संघीय सत्ता को सौंप दी जाती हैं, और व्यक्तिगत रूप से राज्यों से सम्बन्ध रखने वाली तथा सामान्य हित के लिए मूलतः महत्वपूर्ण न होने वाली सब बातें राज्यों के शासन के नियन्त्रण में रहती हैं। शक्तियों का यह विभाजन, चाहे वह आधुनिक विश्व के अनेक संघों में व्योरे की बातों में किसी भी तरह त्रियान्विन क्यों न किया जाय, संघराज्य का विशिष्ट लक्षण है।

2. संघीय रूप के भेद

कहि संघराज्य का अत्यावश्यक गुण संघीय सत्ता और सपनिर्माणकर्त्ता इकाइयों के बीच शासन की शक्तियों का विभाजन है, अतः हमें ऐसे तीन प्रकार दृष्टिगोचर होते हैं जिनमें संघराज्य एक-दूसरे से भिन्न हो सकते हैं। प्रथम, संघीय तथा राज्यीय सत्ताओं में शक्तियों के विभाजन के ढंग में अन्तर हो सकता है; द्वितीय, उस सत्ता के स्वरूपों में जो कि संघीय एवं राज्यीय सत्ताओं पर, यदि उनमें आपस में कोई विवाद उठ खड़ा हो, सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है, भेद हो सकता है और तृतीय, सविधान में परिवर्तन की आवश्यकता होने पर उसमें परिवर्तन करने वाले साधन भिन्न हो सकते हैं।

शक्तियों का विभाजन दो प्रकार से हो सकता है या तो सविधान में यह लिखा होता है कि संघीय सत्ता के पास क्या-क्या शक्तियाँ रहेंगी और शेष शक्तियाँ सपनिर्मात्री इकाइयों के पास रह जायेंगी अथवा इसमें यह उल्लेख रहता है कि सपनिर्मात्री इकाइयों की कौन-कौन सी शक्तियाँ होंगी और शेष शक्तियाँ संघीय सत्ता के पास रह जायेंगी। यह अवशेष सामान्यतया 'रक्षित शक्तियाँ' (Reserve of Powers) कहलाता है। शक्तियों का उल्लेख करने का उद्देश्य उनका निरूपण करना और इस भाँति उन्हें परिमिति करना है। अतः, यह बात मान ली जानी चाहिए कि जहाँ संघीय सविधान में सपनिर्मात्री इकाइयों की शक्तियों का निरूपण होता है, जिसका उदाहरण कनाडा की डामिनियन है, वहाँ लघु संघ की पृथक्-पृथक् इकाइयों को द्वाबर संघीय सत्ता का वलशायी बनाना होता है। कनाडा के विषय में यह बात इतनी मलय है कि वहाँ सपनिर्मात्री इकाइयों को राज्य के बजाय प्रान्त कहा जाता है। इस भाँति जहाँ 'रक्षित शक्तियाँ' संघीय सत्ता के पास होंगी वहाँ सविधान उक्त व्यवस्था की अपेक्षा जहाँ वे राज्यों के

पास होती है, एकात्मक राज्य के अधिक समीप होता है। दूसरे शब्दों में, ऐसा राज्य स्वरूप में कम सघीय होता है।

जहाँ सविधान सघीय सत्ता की शक्तियों को निरूपित करता है, जैसा कि संयुक्तराज्य अमरीका और आस्ट्रेलिया में है, वहाँ इगवा लक्ष्य सघनिर्मात्री इकाइयों के मुकाबले में सघीय सत्ता की शक्ति को मर्यादित करना होता है। ऐसी सघीय इकाइयाँ अपनी अधिक-से-अधिक उनकी स्वतंत्रता बनाए रखना चाहती हैं जितनी कि सघ की सुरक्षा से असंगत न हों। वे वास्तविक शक्ति से युक्त एक ऐसा सघराज्य चाहती हैं, जिसके द्वारा वे अपनी समान राष्ट्रीयता को प्रकट कर सकें, परन्तु इसके साथ वे यह भी चाहती हैं कि जहाँ तक सम्भव हो सके वे राज्य के रूप में अपने व्यक्तिगत स्वरूप को बनाए रखें। जितना अधिक वे अपना व्यक्तिगत स्वरूप बनाए रखना चाहेंगी उनकी ही मात्रा में वे सघीय शक्तियों को निरूपित करना चाहेंगी और उतनी ही अधिक रक्षित शक्तियाँ वे अपने पास रखना चाहेंगी। अतः, राज्यों के पास रक्षित शक्तियाँ जितनी ही अधिक होंगी उतनी ही अधिक मात्रा में वह राज्य सघीय होगा जिसका सविधान उनकी ऐसी रक्षित शक्तियाँ रखने देता है। दूसरे शब्दों में, वह सघराज्य जिसका सविधान सघीय सत्ता की शक्तियों को निरूपित करता है, उस राज्य की अपेक्षा जिसका सविधान सघनिर्मात्री इकाइयों की शक्तियों को निरूपित करता है, कम केन्द्रीयकृत होता है।

शक्तियों के इस विभाजन में, भले ही वह इन दोनों रीतियों में से किसी भी रीति से कार्यान्वित हो, यह उपलब्धित होता है कि सघ का तथा सघनिर्मात्री इकाइयों में से प्रत्येक का विधानमंडल, दोनों ही अपने-अपने क्षेत्र में सीमित है और उनमें से कोई भी सर्वोच्च नहीं है। उन दोनों के ऊपर भी कोई चीज है। यह सविधान है, जो कि एक निश्चित सविदा, एक ऐसी संधि है जिसमें सविदाकर्त्ता पक्ष अपने सयोग की शर्तों को लेखबद्ध कर लेते हैं। सघीय सविधान वास्तव में सघीय तथा राज्यीय सत्ताओं के अधिकारों एवं कर्तव्यों का एक प्रपत्र (चार्टर) है। इन अधिकारों और कर्तव्यों को उनके उचित अनुपातों में रखा जाना चाहिए। किसी भी सत्ता के द्वारा प्रयुक्त अधिकार और एक सत्ता से दूसरे के द्वारा अपेक्षित कर्तव्य सविधान में निर्धारित अनुसूची से बाहर नहीं होने चाहिए। वास्तविक सघराज्य में इस सन्तुलन को बनाए रखने की शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान की जाती है, जिसका कर्तव्य यह देखना है कि उस सविधान का उस सीमा तक सम्मान किया जाय जहाँ तक कि वह सविदाकर्त्ता पक्षों और सघीय सत्ता के बीच जिसको वे सविदा द्वारा स्थापित करते हैं, शान्तीय शक्तियों का वितरण करता है।

ऐसे न्यायालय के अधिकारों के परिणाम के सम्बन्ध में सघराज्यों में भेद है।

पूणरूपण सघीय राज्य में, जिसका संयुक्तराज्य सर्वोत्तम उदाहरण है, सघीय सत्ता और राज्यीय सत्ता के बीच विवाद हो जाने की दशा में निर्णय देने के लिए न्यायालय अपनी शक्ति में पूणरूपेण सर्वोच्च है। अन्य संघराज्यों में इस न्यायालय की शक्तियाँ कुछ दूसरी सत्ताओं को इस विषय में प्रदत्त अधिकारों के द्वारा सीमित हैं। सघीय राज्य में सर्वोच्च न्यायापालिका की शक्तियों के इस प्रकार परिसीमन का सर्वोत्तम उदाहरण स्विट्जरलैंड में प्राप्त है जहाँ राज्यीय तथा सघीय सत्ताओं के बीच समस्त विवादों की अंतिम निर्णायक सघीय सभा (Federal Assembly) है न कि सघीय न्यायालय, और सघीय न्यायालय सघीय सभा के द्वारा पारित अधिनियमों की सविधानिकता के सम्बन्ध में कोई आपत्ति नहीं कर सकता। किन्तु इस अवस्था में, जैसा कि हम बाद के अध्याय में बतायेंगे, सघीय न्यायालय के हाथ में ऐसी शक्तियाँ होना भी निरर्थक है, क्योंकि स्विट्जरलैंड में प्रभुत्वपूर्ण जनता के पास अपनी इच्छा को अभिव्यक्त करने का अत्यन्त सीधा साधन है।

इन दोनों चरम स्थितियों के बीच, सघीय एवं राज्यीय सत्ताओं के बीच के विवादों के निर्णय के मामलों में अनेक भेद हैं। आस्ट्रेलिया संयुक्तराज्य के जो इस विषय का पूर्णतम उदाहरण है, सबसे निकट है। इन दोनों देशों के बीच यह अंतर है कि आस्ट्रेलिया के सविधान में ऐसी कुछ धारणाएँ हैं जो वहाँ की राष्ट्रीय सत्ता के द्वारा किसी अन्य सत्ता की अनुमति के बिना बदली जा सकती है और निश्चय ही ऐसे मामलों में राज्यों के अधिकारों के उत्पन्न का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। जर्मनी के पिछले वेमर गणतंत्र में सर्वोच्च संघ-न्यायालय से राज्य तथा संघ अथवा स्वयं राज्यों के बीच के आपस के कुछ ही मामलों में उत्पन्न विवादों का निपटारा कराया जाता था। कनाडा में विवादों के प्रश्न कभी-कभी उठते हैं, हालाँकि वहाँ प्राप्ता की शक्तियाँ उल्लिखित हैं। ऐसे प्रश्नों के उत्तरों पर कनाडा का सर्वोच्च न्यायालय निर्णय दे सकता है।¹

इस भाँति समस्त संघराज्यों में विधि की ऐसी प्रतिष्ठा (Legalism) है जो कि अधिकांश एकात्मक राज्यों में नहीं है। इस बात से यह प्रश्न उठता है कि सविधान में परिवर्तन कैसे किया जाय। हम इस सम्बन्ध में विस्तार से आगे कहेंगे। यहाँ पर इतना कहना पर्याप्त होगा कि सघीय सविधान का स्वरूप निश्चय ही दस्तावेजी होता है, क्योंकि यह बात बल्किना से पर है कि इस भाँति उत्तम रीति

¹ उक्त न्यायालय की शक्तियों आरम्भ से लन्दन-स्थित प्रिन्सी कौंसिल की जुडिशियल कमिटी के समक्ष अपील के अधिकार के अधीन थीं, परन्तु यह अधिकार सन् 1951 में इन दोनों न्यायालयों का पुराना संघ समाप्त हो जाने पर लुप्त हो गया।

म सतुलित शक्तियों को उनके बने रहने के लिए केवल परम्पराओं अथवा प्रासंगिक अधिनियमों पर छोड़ दिया जाय। इसलिए सघीय संविधान अनम्य होता है अर्थात् वे शर्तें जिनके अनुसार संविधान में परिवर्तन किया जा सकता है या तो स्पष्ट होती है या उपलब्ध। यदि वे स्पष्ट हैं अर्थात् यदि संशोधन की शर्तें निश्चित रूप से निर्धारित की जा चुकी हैं तो वह स्पष्टतया अनम्य हैं। यदि वे अभिव्यक्त नहीं की गई हैं तो संविधान की अनम्यता उपलब्ध है क्योंकि या तो संविधान बंध साधना से अपरिवर्तनीय है अर्थात् उसमें परिवर्तन करना प्रान्ति को जन्म देना होगा—अथवा उसमें परिवर्तन करने का एकमात्र मार्ग यही है कि समस्त मूल संविदावर्तों पर ऐसा परिवर्तन करने का सहमत हो, और ऐसी अवस्था में वे परिणामस्वरूप एक नई संधि पर हस्ताक्षर करेंगे और उस सीमा तक एक नया संविधान को प्रख्यापित करेंगे।

सघीय संविधान में परिवर्तन की पद्धतियों की विस्तार की बातों का हम अनम्य संविधान वाले बाद के अध्यायों के लिए छोड़ते हैं। इस अध्याय के शेष भाग में हम यत्नमात्र सत्कार के संघराज्यों के अधिकांश महत्त्वपूर्ण उदाहरणों पर विचार करेंगे।

3 अमरीका के संयुक्तराज्य की संघप्रणाली

संयुक्तराज्य का संविधान सत्कार का पूर्णतम सघीय संविधान है। इसका तात्पर्य यह है कि इसमें संघवाद की तीनों आवश्यक विशेषताएँ अर्थात् संविधान की सर्वोच्चता शक्तियों का वितरण, और सघीय न्यायपालिका की सत्ता, दृष्टान्त के रूप में अत्यंत स्पष्ट रूप में विद्यमान हैं। यह अपनी उस अवस्था से जिसमें प्रारम्भिक तैरह संघनिर्माता राज्य उपनिवेशों के रूप में ब्रिटेन के अधीन थे, दूर बढ़कर अपनी पूर्णवस्था में पहुँचा है। पहला कदम उस समय उठाया गया जब सन् 1781 में आर्टिकल ऑफ़ कन्फ़ेडरेशन (Articles of Confederation) को अंगीकार किया गया, जिसने अनुसार यह वास्तविक संघ नहीं बल्कि एक कन्फ़ेडरेशन—एक शिथिल संघ बना अथवा बुढ़ा विलसन के शब्दों में 'एक बालू की रस्सी जिससे कोई भी नहीं बाँधा जा सकता था। दूसरा कदम सन् 1787 में तब उठाया गया जब फ़िलाडेल्फिया के सम्मेलन में वर्तमान संविधान तैयार किया गया जो कि तैरहों राज्यों द्वारा अंगीकृत होकर सन् 1789 से प्रभावकारी हुआ। अब यह वास्तविक रूप में संघ बन गया क्योंकि इसने द्वारा अत्यन्त निश्चित अधिकारों से सम्पन्न एक केन्द्रीय न्यायपालिका की स्थापना हुई। साथ ही इसने द्वारा सम्पूर्ण राज्य को जहाँ तक कि सम्भव था सघीय रूप दिया गया अर्थात् इस संविधान ने इस राज्य को इतनी कम मात्रा में एकात्मक रखा जितना कि शक्तिशाली सघीय शासन की आवश्यकता का ध्यान में रखते हुए सम्भव

था, जो उन कठिनाइयों से सिद्ध हो चुकी थी जिनसे कि कॉन्फेडरेशन को लगभग एक दशक तक असहाय रूप में सपर्य करना पड़ा था।

जहाँ तक कि शक्तियों के विभाजन का प्रश्न है, संयुक्तराज्य का सविधान दुहरा विभाजन करता है, प्रथम वह सरकार को तीन विभागों—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, तथा न्यायपालिका—में विभाजित करता है तथा उन्हें एक-दूसरे से विलकुल पृथक् कर देता है। इसके बारे में हम आगे चलकर कुछ कहेंगे। दूसर, यह शक्तियों को सघीय तथा राज्यीय सत्ताओं में इस रीति से बाँटता है जिससे कि सघनिर्मात्री इकाइयों को ऐसे ममस्त अधिकार प्राप्त हो जाते हैं जिनकी सघीय सत्ता का सामान्य राष्ट्रीय लाभ में हेतु अनिवार्य रूप से आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार सम्पूर्ण संयुक्तराज्य को शक्तियाँ स्पष्टतापूर्वक निरूपित हैं और राज्यों के लिए पृथक् रूप से छोड़ी हुई शक्तियाँ निरूपित नहीं हैं, अर्थात् यह सविधान एक सुस्पष्ट सूची में उन शक्तियों का उल्लेख करता है जिनका प्रयोग सघीय सत्ता को करना है। इसमें ऐसी शक्तियों की भी एक सूची है जिनका प्रयोग संयुक्तराज्य (सघ-सरकार) के लिए निषिद्ध है और साथ ही इसमें ऐसी शक्तियों की भी एक सूची है जिनका प्रयोग करना राज्यों के लिए निषिद्ध है। इसके साथ ही इस अभिप्राय से कि दुरुपयोग के लिए कहीं गुंजाइश ही न रहे, सविधान के दसवें संशोधन में जो सन् (1791 में पारित हुआ और मूल सविधान के प्रख्यापन के थोड़े ही समय बाद पारित होने से वास्तव में मूल सविधान का ही एक भाग समझा जाता है) यह बढ़ा गया है कि “वे शक्तियाँ जो सविधान के द्वारा संयुक्तराज्य का नहीं सीधी गई हैं, अथवा जो इसके द्वारा राज्यों के लिए निषिद्ध नहीं हैं, राज्यों अथवा जनता के लिए सुरक्षित रखी गई हैं।” इस सरका निष्कर्ष यह हुआ कि सघीय सरकार ऐसी किसी शक्ति के लिए दावा नहीं कर सकती जो उसे सविधान ने प्रदान न की हो, परन्तु राज्य केवल उन शक्तियों को छोड़ कर जिनसे उनका सविधान ने प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से वंचित कर दिया है। किसी भी ऐसी शक्ति का प्रयोग कर सकते हैं जो एक स्वतंत्र प्रभुत्वपूर्ण राज्य को प्राप्त होती है।

जहाँ तक विधान-विभाग का सम्बन्ध है सविधान ने दो सदनों—मिनेट (Senate) तथा प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) वाले एक विधानमण्डल (कांग्रेस) की स्थापना की है। इन दोनों सदनों में से उच्च सदन में सविधान ने समस्त राज्यों की समानता को सुरक्षित रखा है तथा इसे अपरिवर्तनीय विधि बना दिया है। जहाँ तक कार्यपालिका का सम्बन्ध है, यह एक अनुवर्णीय राष्ट्रपति-पद की स्थापना करता है तथा इस पद के निर्वाचन की पद्धति का विस्तृत विवेचन करता है। वह राष्ट्रपति की शक्तियों का निरूपण करता है और उसकी राजनयिक शक्तियों को (संधि करना, राजदूतों की नियुक्ति

आदि) उनके प्रयोग के लिए सिनेट के अनुमोदन की आवश्यकता द्वारा नियंत्रित करता है। इसका हेतु यह है कि वह बाह्य प्रभुसत्ता, जिसे राज्यों ने समर्पित कर दिया है, अब भी अन्ततः उस सदन के द्वारा नियंत्रित की जाती है जिसमें उन राज्यों का समान प्रतिनिधित्व है। जहाँ तक -भाषिक विभाग का संबंध है, संविधान ऐसे सघीय न्यायालयों की स्थापना करता है, जिनका अधिकार-क्षेत्र संविधान से उत्पन्न रामस्त बादों तक विस्तृत है और उनमें वे सब बाद भी सम्मिलित हैं जो अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप के हैं, चाहे वे संयुक्तराज्य के विभिन्न राज्यों के बीच हों अथवा संयुक्तराज्य और ससार के किसी अन्य राज्य के बीच हों। संविधान एक ऐसे सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना करता है जो अभी तक उल्लिखित सभी भाँति के बादों के लिए अंतिम अपीलीय न्यायालय है। इस प्रकार वह संविधान की अन्तिम रूप से व्याख्या करने वाला बन जाता है और न्याय विभाग की स्थिति प्रत्येक विधानमंडल से (संविधान के अन्तर्गत), भैसे ही वह सघीय हो अथवा राज्तीय, ऊपर हो जाती है।

अतएव, यह संविधान राज्यों को, जो कि सघ का निर्माण करते हैं, विस्तृत मात्रा में शक्तियाँ प्रदान करता है। बुड्रो विल्सन ने बताया है कि उन्नीसवीं शताब्दी में ब्रिटिश संसद ने जिन एक दर्जन महान् विधान-सम्बन्धी योजनाओं को पारित किया, उनमें से केवल दो ही ऐसी थी जो अमरीका के सघीय विधि-निर्माण क्षेत्र में आ सकती थी। उदाहरण के रूप में वह कॅथोलिक मुक्ति, ससघीय सुधार, दासत्व-उन्मूलन, दरिद्र-नियमों का सशोधन, नगरपालिका-सुधार, अन्न-विधियों (Corn Laws) का निरसन, यहूदियों का संसद में प्रवेश, आयरलैंड के चर्व का विस्थापन, आयरलैंड की भूमि-सबधी विधियों के परिवर्तन, राष्ट्रीय शिक्षा की स्थापना, बैलट पद्धति का सूत्रपात और दण्ड विधि के सुधार को लेता है। उसका कहना है कि इनमें से केवल कॉर्नेविधियाँ और दासत्व ही सघीय विनियमन के विषय होते, और इन दोनों में से भी दूसरा सघीय कार्यवाही के क्षेत्र के सब तक बाहर रहा जब तक कि गृहयुद्ध (सन् 1861-1865) के बाद सशोधन के द्वारा उसे राज्यों की शक्तियों में से निकाल नहीं लिया गया। ये तथ्य वास्तव में, केन्द्रीय विधानमंडल की सर्वोच्चता के अभ्यस्त अँगरेजों जैसे प्रेक्षकों को बड़े ही प्रभावित करने वाले हैं। संयुक्त राज्य में, निस्संदेह, सघीय संविधान तब तक निरर्थक है जब तक राज्यों के संविधानों को उसके साथ शामिल न किया जाय; क्योंकि ये संविधान उसमें केवल जोड़ी हुई उपयोगी वस्तुएँ ही नहीं वरन् उसके अनिवार्य पूरक हैं।

अतः उन समस्त बातों से सम्बन्धित कानूनी विवादों में जिनका संविधान में इस रूप में उल्लेख नहीं है कि ये सघीय सरकार की हैं, कानूनी विवादों में संयुक्त राज्य के सर्वोच्च न्यायालय में अपील नहीं होती। परन्तु उन सब मामलों में

जो सविधान के अनुसार सभ के है, सर्वोच्च न्यायालय की सत्ता पूर्ण है और सधीय सत्ता उसके निर्णयों का कार्यान्वित करने के कर्तव्य को टाल नहीं सकती। यह भेद दा आधुनिक उदाहरणा से स्पष्ट हो जाता है। सन् 1925 में टेनेसी राज्य में एक शिक्षक पर स्कूल में विवास के मिद्धान्त की शिक्षा देने के लिए जिससे उस राज्य की विधि का उल्लंघन होता था अभियोग चलाया गया। इस मामले में केवल स्थानीय भावनाओं को ही नहीं उभाड़ा, अपितु सम्पूर्ण राष्ट्र का ध्यान आकर्षित किया, अतः यह अपेक्षा की जाती थी कि यह मामला सर्वोच्च न्यायालय में जायगा परन्तु वास्तव में वह सर्वोच्च न्यायालय की क्षमता से बाहर था क्योंकि शिक्षा के विषय का सविधान में उल्लेख नहीं है और इस कारण वह पूर्ण रूप में राज्य सत्ता के लिए रक्षित है। इसके विपरीत सन् 1962 में जब मिसिसिपी विश्वविद्यालय में गवर्नर और राज्य की सशस्त्र पुलिस के समर्थन के बल पर, सर्वोच्च न्यायालय के, जमन पूरककरण को अर्द्ध घोषित कर दिया था, निर्णय की अवहेलना करते हुए एक नौप्रो विद्यार्थी को भरती करने से इनकार कर दिया, तो राष्ट्रपति ने विधि का कार्यान्वित करने के लिए सेना भेजी और विद्यार्थी सशस्त्र सैनिकों की रक्षा में भरती किया गया।

राज्या को सविधान द्वारा इस भाँति सुरक्षा दिए जाने पर भी इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि संयुक्तराज्य की स्थापना के काल से ही राज्य-सरकार का खिलाफ सघ-सरकार की शक्ति कमिक रूप से बढ़ रही है। यह शक्ति केवल साविधानिक सभाओं से ही नहीं बल्कि उन विभिन्न निर्णयों से भी बढ़ी है जिनमें सघ-न्यायालयों ने सविधान की व्याख्या की है। विशेष रूप से किसी भी राज्य के लिए सघ से पृथक् हो जाना बिल्कुल असम्भव हो गया है। इस तथ्य का समस्त निर्विवाद रूप में सिद्ध करने के लिए आधुनिक काल का सबसे भयानक गृहयुद्ध हुआ। यह गृहयुद्ध अथवा पूरककरण-युद्ध (War of Secession) (सन् 1861-65), जैसा कि वह विशिष्ट रूप में कहा जाता है, उन सात दक्षिणी राज्यों के (जो कि बाद में ग्यारह हो गए थे) संयुक्तराज्य से सम्बन्ध तोड़कर अपना स्वयं एक सघ स्थापित करने के प्रयत्न का परिणाम था। जहाँ तक राष्ट्रपति लिंकन का संबंध था, यह युद्ध दाम्त्व को समाप्त करने के लिए ही नहीं—यद्यपि दाम्त्व का प्रश्न ही उमका कारण था और दाम्त्व का उन्मूलन इसके द्वारा हुआ भी—वरन् एतत्त्व के मिद्धान्त की रक्षा के लिए लड़ा गया था। ऐसा करने में अब्राहम लिंकन ने अमरीकी जनता को राष्ट्रीय भावना का प्रति अर्पण की थी। उमन कहा था कि “नैतिक रूप से किसी भी राष्ट्र के लिए, यदि वह अपनी सीमा के अन्त्यर्ग एक ही समय में स्वतन्त्रता और दासत्व इन दोनों चरम विराधी मिद्धान्तों का पनपन दे, जीवित रहना असम्भव है” और “राजनीतिक रूप में सघ निरस्यार्थी है।” उन्होंने यह भी कहा कि यह निश्चया-

त्मक रूप से कहा जा सकता है कि "किसी भी उचित शासन ने आज तक अपने सविधान में स्वयं अपनी ही समाप्ति के निमित्त कोई उपबन्ध नहीं रखा।"

इस गृहयुद्ध में उत्तरी राज्य की विजय ने यूनिघन की रक्षा करके उसे बल-शाली बनाया। आज संयुक्तराज्य का कोई भी राज्य पृथक् होने का सम्भवतः विचार भी नहीं कर सकता। अनेक कोई भी राज्य इस बात में सफल होने की वैसे आशा कर सकता है जब कि पहले ग्यारह राज्य मिलकर भी इस भांति स्पष्ट रूप से असफल हो चुके हैं। ऊपर से देखने में नहीं, परन्तु वास्तव में पृथक्करण-युद्ध ने अमरीकी सविधान को महान् रूप में परिवर्तित कर दिया। यद्यपि उसने एकात्मक राज्य को जन्म नहीं दिया, तथापि उसने यह मिथ्या कर दिया कि अन्तिम विघटन में अमरीकी सघ विघटन से अधिक नहीं तो उतना सुरक्षित तो अवश्य है जितना कि कोई भी एकात्मक राज्य हो सकता है, क्योंकि संयुक्तराज्य की यह विशिष्ट सफलता है कि उसने यह समझ लिया है कि पचास राज्यों के बीच, उन्हें उन समस्त अधिकारों से वंचित किए बिना जो कि उनके राजनीतिक तथा सामाजिक नित्यकरण के लिए परमावश्यक है, मिलकर कार्य करने के लाभों को कैसे प्राप्त किया जा सकता है। संक्षेप में, अमरीका ने सत्ता की यह बात विद्या है कि राजनीतिक संगठन के माध्यम से शांति किस भांति प्राप्त की जा सकती है।

आधुनिक काल में और विशेषकर राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के प्रथम दो राष्ट्रपतित्व-कालों (सन् 1933-41) के दौरान में संयुक्तराज्य के मतदाताओं के कुछ वर्गों में यह भावना बढ़ी कि अमरीकी आर्थिक तथा सामाजिक जीवन की खराबी हुई जटिलताओं का सामना करने के लिए, जिसके लिए उस नियंत्रण तथा निर्देशन की अपेक्षा जो कि सविधान के अधीन सघीय सत्ता के पास था अधिक केन्द्रीय नियंत्रण तथा निर्देशन की आवश्यकता है, राज्यों की शक्ति को घटाकर सघीय शासन को मजबूत बनाना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, संयुक्तराज्य में भयानक रूप से फैले हुए हिंसात्मक अपराधों तथा गुंडागर्दी आदि को रोकने में अधिकारियों की असमर्थता का कारण यह बताया जाता था कि सघ में अड-तालीस (उस समय) राज्य थे जिनकी अलग-अलग दण्ड-विधियाँ थीं और अपराधी व्यक्ति एक राज्य की पुलिस के चंगुल से दूसरे राज्य में भाग कर आसानी से निकल सकता था। इस खतरे का सामना करने के लिए अमरीकी समाज को एकमात्र आत्मरक्षा के उद्देश्य से विभक्त होकर सघीय पुलिस-बल ('G' Men) जो विशिष्ट सघीय विधि के अधीन मद्य-निषेध के प्रवर्तन के लिए पहले से मौजूद था, उपयोग करने की अनुमति देने को बाध्य होना पड़ा। परन्तु जब प्रेसीडेंट रूजवेल्ट ने उठा मदी से, जो कि सन् 1929 में प्रारम्भ हुई और उसके इस पद पर प्रतिष्ठित होने के समय पर अपनी चरम सीमा पर पहुँच गई थी, उत्पन्न गम्भीर आर्थिक तथा सामाजिक कठिनाइयों पर प्रहार करने के लिए सघीय अधिकारों के

उपयोग का प्रयत्न किया तो सम्पूर्ण साविधानिक ढांचे को एक अत्यन्त गम्भीर परीक्षण का सामना करना पड़ा।

हजर्वैल्ट के प्रस्तावों में जो कि संक्षिप्त रूप में 'नव-व्यवस्था' (न्यू डील) कहलाते थे उत्पन्न साविधानिक स्थिति उभरी तो के, जिससे अमरीकी सविधान कार्य करता है, दृष्टान्त के रूप में अवलोकनीय है। इसमें राष्ट्रपति का उद्देश्य सम्पूर्ण अमरीकी मध्य के साधनों को पृथक्-पृथक् राज्यों के उन कष्टों को दूर करने में उपयोग करने का था जिनका वे राज्य स्वयं ऐसी विषम स्थिति में निवारण करने में असमर्थ थे। अतएव, उसने कांग्रेस को मुद्रा तथा सार्व के केन्द्रीय नियन्त्रण, कृषि के राष्ट्रव्यापी विनियमन, राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्र्थान, मधीय आपान महापता, जिसमें लोकनिर्माण की वृद्धि तथा सधीय रोजगार-कार्यालय खोलना भी सम्मिलित था, और सामाजिक सुरक्षा की सामान्य प्रणाली की स्थापना के लिए, जिसमें बेरोजगार व्यक्ति का बीमा तथा वृद्धावस्था के लिए निवृत्ति-वेतन भी सम्मिलित था, अधिनियम पारित करने के लिए राजी किया। इन कामों का ऐसे व्यक्तियों ने कड़ा विरोध किया जिन्हें इसमें खर्च हान वाली बहुत बड़ी सार्वजनिक धनराशि के व्यय के संबंध में और इन अधिनियमों द्वारा वैयक्तिक एवं आर्थिक स्वतंत्रता का तथा राजकीय अधिकारों के अनुचित उत्प्रेषण पर आपत्ति थी। इसके विरुद्ध, कार्यपालिका तथा विधानमंडल की राय थी कि सविधान ऐसे अधिकारों के प्रयोग की अनुमति देता है, क्योंकि सधीय मत्ता, सविधान के अनुसार राष्ट्र के कल्याण के लिए उत्तरदायी है और कांग्रेस को अन्तर्राष्ट्रिय वाणिज्य पर कर लगान तथा उसका विनियमन करने का अधिकार है।

यह एक ऐसा संधर्ष था जिसे केवल सर्वोच्च न्यायालय ही निपटा सकता था। इस नव-व्यवस्थामुबन्धी विधान से उत्पन्न अनर्क घायले मई 1935 और 1936 में उस न्यायालय के भयंकर प्रस्तुत हुए, और जहाँ उसने एक और शासन की वित्तीय नीति का समर्थन किया वहाँ दूसरी ओर सम्पूर्ण 'कृषि' समायोजन अधिनियम' (Agricultural Adjustment Act) को इन आधारों पर अमान्य ठहरा दिया कि "उसमें सधीय सरकार की कराधान शक्तियों का अनुचित उपयोग" उपरान्त है, और "यह योजना अलग-अलग राज्यों के अधिकारों का उत्प्रेषण करती है।" जब अगले वर्ष सर्वोच्च न्यायालय ने 'राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्र्थान अधिनियम' (National Industrial Recovery Act) को अन्तिम रूप से असाविधानिक घोषित कर दिया तो राष्ट्रपति ने फरवरी मई 1937 को कांग्रेस को संबोधित एक संदेश में सम्पूर्ण सधीय न्यायपालिका के पुनर्गठन की साहमपूर्ण तथा स्पष्ट मांग की। अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं सम्भवतः ऐतिहासिक उपसंहार के रूप में, जो कि एक घातक में ही सविधानवाद के मार का निरोध प्रस्तुत करना है, राष्ट्रपति ने कहा "राष्ट्रीय महामा ने विधि का अधिनियमन कर दिया है,

कार्यपालिका न उस पर हस्ताक्षर कर दिए हैं और प्रणामनीय उपकरण कार्य करने की प्रतीक्षा में है किन्तु न्यायपालिका एक अनिश्चित कार्य का ग्रहण कर रही है और राष्ट्रीय विधानमंडल के एक विग्रह हुए हीने-हाने गया मद रूप से कार्य करने वाले नृतीय मदन के रूप में आगे बढ़ रही है।

इस गत्यावस्था की परिस्थिति में पार मान की दृष्टि में राष्ट्रपति ने यह प्रस्ताव दिया कि जब तक कि मधीय न्यायाधीश मत्तर वर्ष की आयु का हान पर भी छह महीने की अवधि के भीतर ममानिबुन न हो तो राष्ट्रपति एक अनिश्चित न्यायाधीश की नियुक्ति कर मनेगा। परन्तु इस पर सर्वोच्च न्यायालय की अनुदान आदिमिया में भग्न का प्रयत्न करने का आग्रह लगाया गया और गिनेट न जून में इस विधेयक को अस्वीकार कर दिया। इस भांति राष्ट्रपति ने द्वारा पारित नव-व्यवस्था (न्यू लीन) विधान सर्वोच्च न्यायालय के कार्य से अधिपान में निरयक हो गया। यह एक ऐसी मारिधानिक स्थिति थी जो परात्मन राज्य में उत्पन्न नहीं हो सकती थी। सजबैस्ट नृतीय और अनुर्थ मर भी राष्ट्रपति का कार्य करता रहा परन्तु इस मामले का और परीक्षण हान में पूर्व ही मयुक्तगज्य द्वितीय विग्रहबुद्ध के मन्द में फैल गया, जिसमें अधिर अनिवार्य राष्ट्रीय स्वा-प्रता की आवश्यकता थी। इसमें कण्ट नहीं किया जा सकता कि सामाजिक मुद्दों के माधन के रूप में मधीय उपकरण का उपयोग करने से सजबैस्ट के प्रयत्न न बहन-मे जमरीनी नीगा के दिमाग में प्रत्यक्ष ऐसी मान ने प्रति स्थायी अनि-प्रवाह पैदा कर दिया जा कि दूर में भी ममस्टिवाद में भिन्नता-जुनती दिखाई देती हो, और जैफमन का जीवन सनवता और मुग की प्राप्ति का अमरीरी स्पष्ट वर्तमान परिस्थितिया में मधीय अधिराग की उत्तरात्तर बुद्धि से भिन्न अन्य किसी उपाय में सम्भव है या नहीं यह प्रश्न मयुक्तगज्य में एक बड़े विवाद का विषय बना हुआ है।

4 स्विट्जरलैण्ड का कॉन्फेडरेशन

स्विट्जरलैंड का कॉन्फेडरेशन विद्यमान मधीय राज्यों में सबसे पुराना है। ऐसा नाम होने हुए भी, अब यह कॉन्फेडरेशन न रहकर, विभक्त अर्थ शक्तिशाली केन्द्रीय मत्ता में विहीन राज्या का एक शिथिल संयोग है, वास्तविक रूप में एक मध पन गया है। परन्तु यह सदा हो ऐसा नहीं था। तेरहवीं शताब्दी में आम्पिया के प्राधान्य ने विग्रह परिस्ट केपन नाम के तीन जिना के मन्त्र मधर्प के फदस्वरूप म्वापित होकर, उसमें तेरह राज्य हो गए। जिस समय उसे मन् 1648 की वेस्टरफैलिया की मधि के अनुसार म्मतत एक प्रभुत्वमय मन्त्र किया गया उस समय कॉन्फेडरेशन में राज्या की गहरी मर्या थी। तब यह जनशक्ती केन्द्रीय मत्ता में रहित राज्यों का एक शिथिल संयोगमात्र था और जब तब वह मागीमी

क्रांति एवं नेपोलियनकालीन यूरोप के तूफानों और अव्यवस्थाओं के बीच में से होकर गुजरता रहा तब तक इसी अवस्था में बना रहा। यहाँ तक कि सन् 1815 में की गई योरोपीय सामान्य व्यवस्था में भी इसे अपने स्थायित्व का अंतिम आधार न मिल सका। वह तब भी अत्यन्त शिथिल था, जैसा कि सन् 1847 में प्राग्भूट्ट छोटे-से गृहयुद्ध से प्रकट हुआ। इस युद्ध का आरम्भ मात्र रोमन कैथोलिक केन्ट्रोनो ने (जो कि सोण्डरबन्द (Sonderbund) कहलाते थे) किया था, जिन्होंने संयुक्तराज्य के सन् 1861 के दक्षिणी राज्यों के समान ही सामान्य कॉन्फेडरेशन से पृथक् होने का प्रयत्न किया था। इन पृथक् होने की इच्छा करने वाले जिलों की पराजय के पश्चात् तुरन्त ही सविधान का संशोधन हुआ और सन् 1848 के सविधान ने इस पुराने कॉन्फेडरेशन (Staatenbund) को संघीय राज्य (Bundesstaat) में बदल दिया। सन् 1848 के सविधान का सन् 1871 में अमूल संशोधन किया गया और उस वर्ष का सविधान ही, जिसमें कुछ बातों में बाद में भी संशोधन किए गए, वह सविधान है जिसके अनुसार आज स्विट्जरलैंड शासित होता है।

संघवाद कहे जाने वाले राजनीतिक उपाय के द्वारा, राज्य के अस्तित्व को समाप्त किए बिना ही राज्य के विरोधी हितों में किस प्रकार सामंजस्य स्थापित किया जा सकता है, इसका कुछ खाता में संयुक्तराज्य से भी अधिक आश्चर्य उदाहरण स्विट्जरलैंड के कॉन्फेडरेशन में मिलता है। स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीयता की परिभाषा करने वाले समस्त प्रयत्न व्यर्थ हो जाते हैं। यद्यपि स्विट्जरलैंड बासी एक राष्ट्र हैं, उनका एक संघटन है जिसने छह शताब्दियों से भी अधिक काल के दौरान में उन विभिन्न प्रयत्नों का विरोध किया जो कि उसे नष्ट करने के लिए किए गए, तथापि उनका न तो कोई एक सामान्य धर्म है और कोई सामान्य भाषा ही अब तक रही और न अब भी है, यहाँ तक कि उनके पहाड़ों से भी एक ऐसा घेरा नहीं बनता जिससे नैसर्गिक सीमा का निर्माण हो सके। वहाँ की दो तिहाई जनसंख्या जर्मन बोलती है, शेष का अधिकांश भाग फ्रेंचभाषी है तथा अवशिष्ट लौंग इटालियन भाषा (अथवा 'रोमेन्स' नामक एक बोली) बोलते हैं। इन भाषा-सदृशी भेदों को संघीय विधानमंडल में शामिल रूप से मान्य किया गया है, जहाँ कोई भी सदस्य जर्मन, फ्रेंच, या इटालियन भाषा में बोल सकता है। केवल यही बात नहीं, अपने इतिहास में वहाँ के केन्ट्रोनो ने भी अत्यन्त प्रगतिपूर्ण जनतन्त्र से लेकर अत्यन्त प्रतिजियावादी अभिजाततन्त्र तक राजनीतिक संस्थाओं की आश्चर्यजनक विभिन्नता भी प्रकट की है। यद्यपि अब ये विभिन्न तार्क समाप्त कर दी गई हैं और स्विट्जरलैंड के समस्त केन्ट्रोनो में लोकतन्त्र का ही किमी-न किमी प्रकार का रूप मिलता है, तथापि उम्र प्रचंड देशभक्ति ने ज़िम्मे कॉन्फेडरेशन को जीवन प्रदान किया, और जो इसे स्वस्थ और शक्तिमान बनाती रही है, स्थानीय स्वायत्त शासन के प्रति उस अनुराग को नष्ट नहीं किया है।

जिसने दिना सघ, जेगा कि वह आज ले, विद्यमान नहीं रहना। वास्तव में, वही आधुनिक संघीय प्रणाली का निर्माण माविधानिक मिदान्ता अथवा विदेशी उदाहरणा से उदभूत मिदान्ता के प्रयोग की अपेक्षा प्रांतीय अभ्याम और अनुभव से हुआ है।

तो भी स्विट्जरलैंड तथा अमरीकी प्रणालियों के कुछ मोटे पहलुओं के सादृश्य का कारण मन् 1848 तथा 1874 के सुधारकों की ओर से जान-बूझकर किया गया अनुकरण है यद्यपि उनका उद्देश्य अपनी संस्थाओं का अमरीकी बनाना नहीं था और स्विट्जरलैंड का कानफेडरेशन अनेक विशिष्टताओं के कारण स्पष्टतया पृथक् है। उदाहरणस्वरूप संविधान में स्विट्जरलैंड को राष्ट्र कहा गया है, जो ऐसा शब्द है जो अमरीकी संविधान में कहीं नहीं मिलता परन्तु इनके साथ ही यह अधिकारों का विभाजन इस प्रकार करता है जिससे कि स्थित शक्तियाँ केन्द्रों के पास रह जाती हैं। फिर भी कुछ बातें इसमें अपूर्ण राष्ट्रीयकरण तथा अपूर्ण संघ दोनों एक साथ दिखाई देते हैं। एक ओर संविधान के अनुच्छेद 3 में यह कहा गया है कि केन्द्र उस सीमा तक प्रभुता-सम्पन्न है जहाँ तक कि उनकी प्रभुता संघीय संविधान द्वारा सीमित नहीं की गई है और ऐसी अवस्था में वे उन गमस्त अधिकारों का प्रयोग करते हैं जो कि संघीय सत्ता को समर्पित नहीं किए गए हैं। यह अनुच्छेद जिस अनुपात में प्रभुता का विभाजन करता है उसी अनुपात में राष्ट्रीय एकता को कम करता है। दूसरी ओर अनुच्छेद 5 और 6 के अनुसार प्रांतीय संविधान संघीय शक्ति की गारण्टी पर निर्भर हैं और इस तरह वे उतने सुरक्षित नहीं हैं जितने कि संयुक्तराज्य में राज्यों के संविधान हैं। उस अनुपात में जिसमें कि प्रादेशिक संविधान स्वयं (संघ के) संविधान की अपेक्षा जिसकी व्याख्या सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के द्वारा होती है और जिसका उदाहरण संयुक्तराज्य है, संघीय सत्ता पर निर्भर रहते हैं, संपूर्ण रूप में राज्य कम संघीकृत है।

परन्तु स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीय एवं राज्यीय दोनों ही प्रकार के अधिकारों की सुरक्षा है जो संयुक्तराज्य में संघीय प्रयोजनों के लिए विलकुल नहीं है। यह सुरक्षा अनमत सभ्रह की व्यवस्था है। हम आगे चलकर इसके विषय में विस्तृत रूप से विचार करेंगे। यहाँ पर तो केवल इतना जान लेना आवश्यक है कि जहाँ स्विट्जरलैंड के संविधान का अनुच्छेद ३ केन्द्रों के संविधानों के लिए संघीय सत्ता की गारण्टी आवश्यक समझता है, वहाँ यह भी कहता है कि यदि केन्द्र के लोग संविधान को स्वीकार कर लेते हैं, तो यह गारण्टी अवश्य दी जानी चाहिए। इनके अतिरिक्त यदि जनता का बहुमत संशोधन की माँग करे तो संशोधनों का अनुसमर्थन नहीं रोक जा सकता। कानफेडरेशन के उच्च मदन में, जो कि 'राज्य-परिषद्' (Ständerat) के नाम से पुकारा जाता है, राज्यों की एकता

कुछ ही पहले गठित प्रागमन व्यवस्था के माध्यम से विश्व के अत्यन्त विरगिन सामाजिक जनतन्त्रों में से एक में बन गया।

उन विचित्र परिस्थितियों के कारण, जिनमें पृथक् पृथक् उपनिवेशों की स्थापना हुई, और अपनी राष्ट्रीय एकरूपता की भावना के कारण दून राज्यों की पहले अपने मूल देश के तथा इसके उपरान्त सन् 1900 के संघीय संविधान के प्रति सामान्य निष्ठा सरन हो गई। परन्तु यह संविधान ऐसे क्षेत्र को लागू होता था जो क्षेत्रफल में योरोप के क्षेत्रफल से कुछ ही बग था और उसे इतनी जनता के जिसकी संख्या तब लंदन की जनसंख्या से कम थी राजनीतिक भविष्य की व्यवस्था करनी थी। इन भीतिक तथ्यों ने—अर्थात् उस प्रदेश के विस्तार ने जिस पर ये उपनिवेश फैले हुए थे और उस भयानक दूरी ने जिनमें उन्हें एक ऐसे देश में अलग-अलग कर दिया था जिसके आवागमन के साधन तब तक अविश्वसित थे, अनिवार्य रूप से पृथक्करण तथा स्थानीय भावना के विकास को प्रोत्साहित किया। ये दोनों बातें ऐसी थीं जिन पर बड़ी सावधानी से विचार करने की आवश्यकता थी। यही उस समय अपनाया गए संप्रदाय के विशिष्ट रूप का रहस्य है। ये संघ-निर्माणकर्त्ता यह उपनिवेश ऐसा नहीं करते, यदि उन्हें जापानियों की साम्राज्यवादी प्रवृत्ति के खतरे का, जो बिगत शताब्दी के अंतिम वर्षों तक भी स्पष्ट दिखाई नहीं देता था, परन्तु जो द्वितीय विश्वयुद्ध में आस्ट्रेलिया के निवासियों के लिए भयंकर रूप से वास्तविक बन गया, सामान्य रूप से ज्ञान न हुआ होता। अतः, इन उपनिवेशों का उद्देश्य एक सुदृढ़ केन्द्रित राज्य की स्थापना की अपेक्षा ऐसे संयोग (Union) के निर्माण का साधन खोजना था जो संप्रबद्ध होने वाले निवासियों को उद्देश्य सिद्धि की आवश्यकताओं का ध्यान रखते हुए, उनकी वैयक्तिक सत्ता से कम से कम बचता करे।

इसके साथ ही एक साधारण भावना यह भी थी कि औद्योगिक तथा सामाजिक विकास के लिए संघ से पहले विद्यमान किसी सत्ता की अपेक्षा अधिक शक्तियों वाली सत्ता की आवश्यकता है और साथ ही एक सर्वोच्च न्यायिक सत्ता की भी स्थापना होनी चाहिए जिससे लंदन स्थित प्रिवी काउंसिल में मामले ले जाने के कारण होने वाले व्यय तथा विलम्ब से बचा जा सके। इसके फलस्वरूप संघ, सामान्य प्रतिरक्षा के लिए एक संयोग से बहुत-कुछ अधिक बन गया और उस सामाजिक विधि निर्माण को, जिसमें आस्ट्रेलिया-निवासी दृष्टतापूर्वक विस्वास करते हैं, आगे बढ़ने में एक सक्षम साधन सिद्ध हो सका।

इस संविधान में केंद्रित (केन्द्रीय) सरकार की शक्तियों का उल्लेख किया गया है और शेष शक्तियाँ राज्यों के लिए छोड़ दी गई हैं। इन परिगणित शक्तियों की सूची लम्बी है, फिर भी राज्यों के लिए पर्याप्त स्वतन्त्रता छोड़ दी गई है। संविधान ने एक संघीय कार्यपालिका की स्थापना की है—नाममात्र

के लिए तो सपरिधि स्वर्णर जनरल परन्तु जा बामनव मे मिनट तथा प्रतिनिधि-सभा म युक्त द्विमदनी मधीय विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी होता है। मिनट मे राज्या का समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ है—प्रत्येक राज्य के दस सदस्य होते हैं। प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) मे राज्या का प्रति-निधित्व जनसंख्या के आधार पर है। प्रारम्भ मे सविधान ने राज्या को समुद्र के निर्वाचन के लिए अपनी इच्छानुसार व्यवस्था करने की स्वतन्त्रता दे दी थी, परन्तु य उपर्युक्त उन अनक उपर्युक्त मे मे ये जिन्हें मधीय विधानमंडल किसी भी सांविधानिक परिवर्तन के बिना बदल सकता था। मधीय विधि के अनुसार जात व्यवस्था यह है कि सम्पूर्ण कामनवेल्थ म प्रतिनिधि-सभा के लिए निर्वाचन एक समदस्य निर्वाचन-क्षेत्र म, परन्तु मिनटों का निर्वाचन प्रत्येक राज्य मे उमे एक ही निर्वाचन-क्षेत्र मानकर होता है परन्तु ये दोनों निर्वाचन अधिमातीय (Preferential) मतदान प्रणाली के अनुसार होते हैं। इस प्रणाली की विवे-चना बाद म की जायगी।

इसके अनिश्चित, सविधान सर्वोच्च न्यायालय मे युक्त एक मधीय न्याय-पालिका की भी स्थापना करता है। संयुक्तराज्य के मद्रुग यहां के सर्वोच्च न्यायालय का सविधान की व्याख्या करन तथा राज्यों के बीच के अथवा किसी राज्यविशेष और मधीय सभा के बीच के विवाद के मामला को निपटाने की शक्ति प्राप्त है। जस्टिसिया का सर्वोच्च न्यायालय संयुक्तराज्य के सर्वोच्च न्यायालय मे इस बात म भिन्न है कि जहां विशुद्ध राष्ट्रीय विधियों के आधार पर होने वाली राज्या की अपीलों को संयुक्तराज्य का सर्वोच्च न्यायालय ग्रहण नहीं कर सकता, वहीं जस्टिसिया का सर्वोच्च न्यायालय ऐसी अपीलों को ग्रहण कर सकता है और करता भी है।

जैसा कि हम बना चुके हैं, जस्टिसिया की कॉमनवेल्थ के सामाजिक रूप मे मधीय होने के कारण वहीं राज्यों का अपना स्वयं का सामाजिक अस्तित्व है। जैसा कि हम कह चुके हैं, उन्हें मिनट मे समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है और उनमें मे प्रत्येक राज्य मे एक स्वर्णर भी है, जिसकी नियुक्ति कनाडा के समान मधीय सभा नहीं करती और न जो संयुक्तराज्य की सौनि जनता द्वारा ही निर्वाचित होता है, बल्कि जिसकी नियुक्ति प्रत्यक्षपण राजा या राजों के द्वारा अथवा व्यावहारिक रूप मे राज्य की विद्यमान सरकार की महमति से (डिटेन की) गृह-मन्त्रि के द्वारा होती है। सविधान म राज्यों को यह भी अनुमति प्राप्त है कि वे, यदि चाहें तो, राज्यसंस्थानों विशुद्ध सामान के धारे मे विधान बनाने के लिए मधीय समुद्र की सहायता ले लें। उसके अनिश्चित मनु 1929 मे, कॉमन-वेल्थ न समस्त राष्ट्रीय ऋणा का भार ग्रहण कर लिया और वह स्वयं ही एवमात्र ऋण नन वाली सत्ता बन गई। इन उपर्युक्त मे मधीय तथा राज्यमता के बीच

सयुक्तराज्य की अपेक्षा अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध उपलब्धित है।

अतः मे इस सविधान में एक संघीय प्रदेश (Federal district) की भी व्यवस्था की गई है ताकि आगे चलकर वहाँ किसी भी राज्य से स्वतंत्र रूप में संघीय सरकार अपनी राजधानी स्थापित कर सके, यह क्षेत्र 'केनबेरा' नाम से पुकारा जाता है। इसका क्षेत्रफल 900 वर्गमील के लगभग है और न्यू साउथ वेल्स ने इसे कॉमन-वेल्थ को सौंप दिया है। यह सिडनी और मेलबोर्न के बीचोबीच स्थित है। सन् 1927 में संघीय सरकार की वहाँ स्थापना हुई।

अभी हाल ही के वर्षों में सयुक्तराज्य की भानि आस्ट्रेलिया में भी संघीय सत्ता और राज्यों के कार्यक्षेत्रों के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न हो गया है। विशेष रूप से संघीय सरकार को सार्वजनिक स्वास्थ्य, व्यापारिक कंपनियों के संचालन, औद्योगिक विवाद, बेकारी, कृषि तथा मत्स्योद्योग और उद्योग के नियंत्रण जैसे जनसाधारण से सम्बन्धित महत्वपूर्ण विषयों के बारे में समस्त कॉमनवेल्थ के आधार पर कार्यवाही करने में सांविधानिक रूप से असमर्थता का अनुभव हुआ है। 22 नवम्बर सन् 1938 को प्रतिनिधिसभा में सरकार ने सविधान में संशोधन करने के लिए सन् 1939 में एक विशेष अधिवेशन करने के अपने अभिप्राय की घोषणा की। सदन के दोनों ही पक्षों ने इस घोषणा का स्वागत किया। विरोधी दल का नेता तो पहले ही कह चुका था कि आस्ट्रेलिया का शासन निर्वाचकों के बहुमत से न होकर हाईकोर्ट के न्यायाधीशों के बहुमत से होता है जो "विधियों को उनके गुण-घोषों के आधार पर नहीं बल्कि इस आधार पर अमान्य कर देते हैं कि लिखित सविधान के अनुसार शक्ति-वाहक (Ultra Vires) है।" उसने कहा कि "प्रत्येक राष्ट्रीय संकट में आस्ट्रेलिया के हाथ सांविधानिक हथकड़ियों से जकड़े हुए रहते हैं, जिसका परिणाम होता है निष्क्रियता, विलम्ब और ससदीय प्रणाली का उपहास।" उसने कहा कि "कोई भी प्रभुसत्तात्मक एकता ऐसी स्थिति में प्राप्त नहीं हो सकती जिसमें सात प्रभुसत्तात्मक संसदें हो जो व्यावहारिक रूप से समान पदवी की हो जिनमें से हर सदन 600 से अधिक सदस्य और 70 मंत्री हो, और जिसमें समुद्रपार कार्य करने वाले पृथक् प्रतिनिधि और पृथक् सेवाएँ हो।"

ऐसी परिस्थिति में, जब कि राज्याध्यक्ष निधानमंडल अपने मौजूदा अधिकारों का त्याग करने को तैयार नहीं थे, यह निश्चित किया गया कि इस मामले को निपटाने के लिए जनता का निर्णय प्राप्त किया जाय। परन्तु इस प्रश्न का जनमत संग्रह के द्वारा समाधान करने से पूर्व ही द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ गया। सन् 1944 में संघीय तथा राज्याध्यक्ष प्रतिनिधियों के सम्मेलन में फिर चर्चा प्रारम्भ हुई। परन्तु बाद के जनमत संग्रह में राज्याध्यक्ष शक्तियों में मौलिक कमी कर देने वाली योजना विफल हो गई। फिर भी सन् 1947 में स्पष्ट रूप से निश्चित

वनिषय सामाजिक सेवाओं की सघीय आधार पर व्यवस्था करने वाली योजना का जनता न उत्साह के साथ समर्थन किया। किन्तु इसके विपरीत सन् 1951 में कामनवेल्थ समद की ऐसी साम्यवाद विराधी विधियों का बनाने का, जिन्हें बट अभीष्ट समदों अधिकार देने के प्रस्ताव पर अनमत संग्रह में सरकार की हार हो गई। इसमें यह प्रतीत होता है कि जनता ऐसे किसी सशोधन का अनुमोदन करने में अनिच्छुक है जो शब्दों में उल्लिखित न किया गया हो तथा जिसका मुख्य राजनीतिक दल समर्थन न करते हो।

पिछले वर्षों में साविधानिक पुनर्विलोकन (Constitutional Review) के नियम सीनेट और प्रतिनिधि-सभा की एक संयुक्त समिति सघीय तथा राज्य सत्ताओं के सम्बन्धों के प्रश्न पर विचार करने के लिये नियुक्त की गई थी। समिति ने 1958 और 1959 में दो प्रतिवेदन प्रस्तुत किये किन्तु 1965 तक उन पर कोई अमल नहीं हो पाया था।¹

6 कनाडा की डैमिनियन का रूपांतरित संघवाद

कनाडा की डैमिनियन उन तीनों देशों की अपेक्षा, जिनमें हमने अभी तक परीक्षा की है कम सघीय है। क्याकि संयुक्तराज्य, स्विट्जरलैंड और आस्ट्रेलिया में तो रक्षित शक्तियाँ राज्यों के पास हैं, किन्तु कनाडा में वे सब के पास हैं। इसी कारण हमने कनाडा को संघराज्य का रूपांतरित नमूना कहा है। वास्तव में कनाडा की संघनिर्माणकर्त्री इकाइयाँ मजबूत रूप में राज्य नहीं हैं। वे प्रांत कहलाती हैं हालांकि वे इंग्लैण्ड की स्थानीय सत्ताओं अथवा दक्षिणी अफ्रीका के यूनियन के चारों प्रांतों की अपेक्षा बहुत अधिक शक्तिशाली हैं। यद्यपि कनाडा पूर्णरूपेण सघीकृत राज्य नहीं है, तथापि वह ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस या न्यूजीलैंड जैसे एकात्मक राज्य से बहुत भिन्न है। किन्तु कनाडा के तथा इस अध्याय में वर्णित अन्य राज्यों के संघवाद में बड़े महत्वपूर्ण अन्तर हैं।

यद्यपि कनाडा आत्म उपनिवेशों में प्राचीनतम नहीं है—यह सम्मान न्यू फाउंडलैंड को प्राप्त है—फिर भी वह ब्रिटेन के स्वशासी डैमिनियनों में सबसे पुराना है, क्याकि वह डैमिनियन-पद अर्थात् उत्तरदायी स्वायत्त शासन प्राप्त करने वाला में सर्वप्रथम है, और वह। उसके सफल प्रयागों के कारण ही बाद के वर्षों में इसका सामान्यतया अंगीकरण किया गया है। हम उत्तरदायी शासन के प्रश्न

¹ ग्रन्थकर्ता लन्दन-स्थित, ऑस्ट्रेलिया हाउस के लायब्रेरियन का इन महत्वपूर्ण दस्तावेजों को कुछ समय के लिये उपलब्ध करने के लिये ऋणी है। जहाँ तक इन प्रतिवेदनों का सम्बन्ध साविधानिक सशोधन की प्रक्रिया के सुधार से है, उनका हवाला पुनः अध्याय 7 में दिया गया है।

पर बाद में विचार करेगा। यहाँ पर हम बनावडा या मधीय प्रणाली या अन्तरात्मा करना है जो उत्तरदायी शासन के मिद्वान में रिक्तता विभिन्न है। किन्तु उस बात में भी बनावडा आम्प्टरिया में ग्रहण आगे रहा है क्योंकि उससे मधाय प्रणाली की स्थापना सन् 1867 के ब्रिटिश उत्तरी अमेरीका अधिनियम के द्वारा हुई। प्रारम्भ में इसमें ओट्टरिया क्यूबन नारास्ताशिया और न्यू ब्रम्बिज नामक चार प्रांत थे। किन्तु बाद में जोधरा हाँ इस सघ में मानि प्रांत हाँ गए और अब इस है। बनावडा सघ की पण्डभूमि आम्प्टरिया की अपक्षा भिन्न है। जहाँ प्रणाली राज्य की अपक्षा आम्प्टरिया अधिन या परन्तु उन रिजिष्टर रूप के रिक्त जिसे बनावडा के सघ में ग्रहण किया जान्ना है दाना हाँ प्रसार के कारण थे। आम्प्टरिया के रिपरीन परन्तु दक्षिणी अफीका के समान बनावडा एक नया ब्रिटिश राष्ट्र जातिया के मधाय में रिपरीन हाँ रहा था जिसके कारण ग्रहण दाना में चने आ रहे थे।

यहाँ एक शक्तिशाली बन्दाय शासन का बड़ी आवश्यकता था और सन् 1840 के अधिनियम के बाद एकात्मक राज्य की प्रणाली या अपनाय का प्रयत्न भी किया गया था जो सफल नहीं हुआ। पर जोर रिटर्नार्द यह है कि यह अधिनियम कबन क्यूबन और जीन्गिया का राष्ट्र था जब कि दो या तीन अन्य राज्या में भी उन दाना राज्या के साथ मिश्रकर शासन का माधाय योजना में भाग लेने की इच्छा प्रकट की। इन प्रांतों के बीच का शिथिल मयाग—एक कानफंडरेशन मात्र का निमाण—निश्चय में भी पुरा होता उसमें बाद भी समस्या हल नहीं होती। इसमें रिपरीन एकात्मक राज्य व्यवस्थापन रूप में मिद्व हान की संभावना नहीं थी। इसमें साथ ही एक अन्य बात के कारण भी रि बनावडा का एक बड़ा विस्तृत भाग अब भी अधिगमित दशा में पड़ा था इस परिस्थिति में न तो पहली और न दूसरी प्रणाली ही ठीक बैठ रही थी। पर जोर शिथिल कानफंडरेशन के कारण बाद में सघर्षों का हाना अनिनाय था, दूसरी ओर एकात्मक प्रणाली अब ही वह उस समय विद्यमान प्रान्ता का राष्ट्र पर ही जाती, हानाकि एका हाँ नहीं गयता था—गुणरूपण रिक्तित प्रान्ता के हनु उपयुक्त हानि हुए भी इस प्रान्ता के रिक्त जा तब तक अस्तित्व में नहीं आये थे अनुपयुक्त मिद्व हाँ मयती थी।

तो फिर बनावडा न संयुक्तराज्य अमेरीका की भानि का सघ (फेडरेशन) क्या नहीं बनाया? इसका उत्तर सन् 1864-67 का समय था जब बनावडा में सघनिर्माण के सम्बन्ध में गम्भीर चर्चा चल रही थी। अमेरीका के गृहयुद्ध न, जो सन् 1861-65 तक चला बढ़ता का और रिजिष्टर कर बनावडा निवासियों का जो रि उस दान मधीय से दख रहे थे, सघबाद के उस रूप की ओर से जो कि संयुक्तराज्य में तब तक क्रियान्वित हाँ चुका था, निराश कर दिया था। प्रत्यक्ष

रूप से संधवाद टूट चुका था। इसी विश्वास में कनाडा के प्रमुख राजमर्मज्ञों, ने एक समाधान निकाला जो कि वास्तविक सघीय प्रणाली में, जो बदनाम हो चुकी थी, और एकात्मक प्रणाली के बीच जो कनाडा के निवासियों की आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं थी एक समझौता था। यह समझौता एक सघीय संयोग (Federal Union) था जिससे गम्भीर संघर्ष की सम्भावनाएँ कम-से-कम हो सकती थीं।

इस भाँति कनाडा-पद्धति के अधीन शक्तियों के वितरण का सिद्धांत, सामान्य रूप में, उस सिद्धांत का उल्टा था जिसका संयुक्तराज्य में प्रयोग हुआ था। कनाडा में प्रांतों की शक्तियाँ परिष्कृत की गई हैं और 'रक्षित शक्तियाँ' सघीय सत्ता के लिए छोड़ दी गई हैं। सघीय सत्ता की शक्तियाँ की मूची सन् 1867 के मूल अधिनियम में वास्तव में दी ता गई हैं, किन्तु इसका एवमात्र उद्देश्य उनमें अधिवाधिक स्पष्टता लाना था, न कि सघीय शक्ति को कम करना। प्रांतों को प्रदान की गई शक्तियाँ पर्याप्त हैं, और इनमें ऐसे विषय भी सम्मिलित हैं जो साधारणतः स्थानीय सरकारों के पास नहीं हों, जैसे अपने सविधानों का संशोधन (लफिटनेट गवर्नर के पद की समाप्ति का छोड़कर), प्रांत के भीतर प्रत्यक्ष करा-धान वण्ड तथा व्यवहार सम्बन्धी न्याय व्यवस्था तथा प्रांत के भीतर नगर शासन का नियंत्रण।

ऑस्ट्रेलिया के समान ही कनाडा में गवर्नर जनरल की नियुक्ति नाममात्र में राजा या रानी के द्वारा परन्तु वास्तविक रूप में डामिनियन की सरकार की सहमति से ब्रिटिश सरकार द्वारा होती है। परन्तु ऑस्ट्रेलिया के विपरीत, वहाँ संघानुमर्त्री इकाइयों में से प्रत्येक में राज्य-सरकार के द्वारा नियुक्त गवर्नर न होकर डामिनियन सरकार के द्वारा नियुक्त लफिटनेट गवर्नर होता है। जब हम ऑस्ट्रेलिया के राज्यों से कनाडा के प्रांतों की तुलना करते हैं तो कनाडा में राज्यों के वैयक्तिक महत्त्व का एक और अभाव सिनेट में दिखाई देता है जिसके सदस्य निर्वाचित नहीं किए जाते बल्कि जीवन भर के लिए नाम निर्दिष्ट किए जाते हैं और यह नाम निर्देशन भी प्रांतों के द्वारा न होकर, जैसे जैस स्थान रिक्त हो जाते हैं, डामिनियन सरकार के द्वारा किया जाता है। इसमें अतिरिक्त कनाडा का गवर्नर जनरल डामिनियन सरकार के परामर्श से प्रांतीय संसद् के अधिनियमों का निषेध कर सकता है। यह एक ऐसी शक्ति है जो ऑस्ट्रेलिया के गवर्नर-जनरल के हाथों में नहीं है क्योंकि वे राज्यों की सभों के अधिनियमों के विषय में नहीं हैं।

न्यायपालिका के सम्बन्ध में कनाडा में एक सर्वोच्च न्यायालय है, परन्तु उसे सविधान की व्याख्या करने की शक्ति नहीं है वरन्तर है। ऐसा बार्ड कारण नहीं दिखाई देता किमते कनाडा में ऐसी शक्ति है, क्योंकि (1) 'रक्षित शक्तियाँ'

संघीय सत्ता के पास है, और (2) संघीय सत्ता के पास, संविधान के अधीन, प्रांतीय विधियों को निषिद्ध करने का अधिकार है।

ऑस्ट्रेलिया और कनाडा के संघवाद के अन्तरो का इस भाँति संक्षेप में प्रवृत्त किया जा सकता है कि (1) ऑस्ट्रेलिया के संविधान में संघीय सत्ता की शक्तियों का निरूपण दिया गया है और रक्षित शक्तियाँ राज्यों के पास छोड़ दी गई हैं। इसके विपरीत, कनाडा के संविधान में राज्यों की शक्तियों को परिगणित किया गया है और शेष संघीय सत्ता के पास छोड़ दी गई है। (2) ऑस्ट्रेलिया में राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति के प्रश्न को संघीय हस्तक्षेप से पूर्णतः छोड़ दिया गया है। इसके विपरीत कनाडा में प्रांतों के लेफ्टिनेंट गवर्नरों की नियुक्ति का अधिकार डोमिनियन की सरकार का सीपा गया है। (3) ऑस्ट्रेलिया में कॉमनवेल्थ शासन को राज्य के विधि-निर्माण में हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं है, जब कि कनाडा में डोमिनियन शासन को प्रांतीय विधियाँ पर निषेधाधिकार प्राप्त हैं। (4) ऑस्ट्रेलिया का सर्वोच्च न्यायालय संविधान की व्याख्या कर सकता है, परन्तु कनाडा के सर्वोच्च न्यायालय के पास ऐसी शक्ति अत्यन्त अल्प मात्रा में है। (5) ऑस्ट्रेलिया की सिनेट में राज्यों से सदस्य समान संख्या में निर्वाचित होते हैं, जब कि कनाडा की सिनेट के सदस्य आजीवन डोमिनियन शासन के द्वारा नाम निर्दिष्ट होते हैं। अतः, सामान्यतया ऑस्ट्रेलिया की कॉमनवेल्थ कनाडा की डोमिनियन की अपेक्षा कहीं अधिक संघीय है। अथवा अन्य रीति से यह कहा जा सकता है कि ऑस्ट्रेलिया की अपेक्षा कनाडा एकात्मक कह जाने वाले प्रकार के राज्य के बहुत अधिक संघीय है। इस भाँति यद्यपि कनाडा संयुक्तराज्य के समीप और ऑस्ट्रेलिया बहुत दूर है, फिर भी कनाडा की अपेक्षा ऑस्ट्रेलिया के संघवाद में संयुक्तराज्य के संघवाद से प्रत्येक बात में बहुत अधिक सादृश्य है।

7. जर्मन संघवाद

जर्मनी में संघवाद का बड़ा पुराना इतिहास है। सन् 814 में महान् चार्ल्स की मृत्यु के पश्चात् उसके साम्राज्य के टुकड़े-टुकड़े हो गए और जब उसके जर्मन भाग का पुनरुद्धार हुआ तो वह कभी भी उस भाँति केन्द्रित न हो सका जैसा कि वह पहले था। सामन्तवाद ने जर्मनी में बड़ा विनाश किया। पवित्र रोमन साम्राज्य का इतिहास, विघटन अथवा कम-से-कम विकेन्द्रीकरण के तथ्यों को निर्वाचित साम्राज्यशाही के आवरण से ढकने के प्रयत्न की एक लम्बी कहानी है। संघीय साम्राज्य प्रतीत होने वाले प्रदेश की सीमा के अन्दर वास्तव में दो बड़े प्रतिस्पर्धी राज्य—ऑस्ट्रिया और प्रशा बन गये। मध्य योरोप के विघटन की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने वाले नेपोलियन के पतन के पश्चात् भी वे अपने मतभेद

दूर न कर सके और उस समय स्थापित जर्मन कानफ़ेडरेशन कहना न था। सम-
योंता उनका बीच में होने वाला अन्तिम संघर्ष के लिए बस प्रस्तावना मात्र ही
सिद्ध हुआ। सन् 1867 में ऑस्ट्रिया प्रशासन युद्ध में अपनी सफलता के पश्चात्
विस्माद न ऑस्ट्रिया का निवास बाहर किया और उत्तरी जर्मन कानफ़ेडरेशन
की स्थापना की जिसमें भास प्रशासन युद्ध के दौरान में दक्षिणी जर्मनी के राज्य
भी सम्मिलित हो गए। सन् 1871 में जर्मन साम्राज्य की जयज्यापक उद-
घाटणा के साथ युद्ध समाप्त हुआ। यह साम्राज्य प्रथम विश्वयुद्ध के अन्तिम दिना-
ंक कायम रहा।

यह पर हम विस्माद के जर्मन साम्राज्य के अथवा बमर गणतंत्र (सन्
1919) के जिस टिप्पण न समाप्त कर दिया संविधान पर विस्तारपूर्वक विचार
नहीं करे। परन्तु हम समानता तथा विभिन्नता की कुछ सामान्य बातों का सम-
योजन है। सन् 1871 में स्थापित साम्राज्य का संघर्ष के एक अनादि प्रकार
का संघर्ष था। वह संघर्षनिर्माणी स्थापना का जो कुछ वर्षों में प्रशासन के तत्त्व
में जर्मन सामाजिक संघर्ष (Zollverein) के आर्थिक राज्यों का उपयोग कर
रहा थी स्वच्छन्द इच्छा के द्वारा उत्पन्न होता मालूम होता था। किन्तु
वास्तव में जिस बात में उह प्रशासन प्रभुत्व-स्वाकार करने के लिए प्रेरित किया
वह राजनीतिक संघर्ष का इच्छा की अपेक्षा विस्माद का प्राधान्य था। साम्राज्य
के संविधान के अधीन वित्तगत जर्मन सम्राट् प्रशासन का वित्तगत राजा था।
जिस बात का कोई अधिक महत्त्व नहीं होता किन्तु जर्मन में सम्राट् का शक्ति नाम
माल का न होकर वास्तविक थी और जब तक यह बातें थी तब तक प्रशासन सर्वोच्च
था और यह सर्वोच्चता केवल साम्राज्यिक विधानमंडल के द्वारा मन्ता में उसके
संस्था की मन्ता के दृष्टि से ही नहीं थी। इसका अनादि राष्ट्रपति (Reich-
stag) के पास जो कि जनता के प्रतिनिधियों का मन्ता था वास्तविक शक्ति
नहीं थी। वास्तविक विधायिका शक्ति तो बंडेसराट (Bundesrat) नामक
मन्ता के पास थी जिसमें राज्यों के दूत भाग लेते थे और उसमें प्रशासन का प्रबल
प्रभाव था। इस भाँति प्राचीन जर्मन साम्राज्य न तो वास्तविक रूप में संघर्ष
हो था और न वास्तविक ही। क्योंकि किसी भी वास्तविक संघर्ष प्रणाली में
एक राज्य का प्रबलता नहीं होता जो किसी भी वास्तविक वास्तविक राज्य में
विधि निर्माण का कार्य जनता के प्रतिनिधित्व न करने वाले मन्ता के हाथ में नहीं
होता। परन्तु फिर भी यह साम्राज्य एक वास्तविक संघर्ष (यूनिफ़िकेशन) था।
संघर्ष मन्ता का शक्ति निरूपित था और राज्यों की अनिरूपित। संघर्ष
मन्ता का वर्णित शक्ति वही विमल था जो मविधान का अर्थ न कि चाहते
निष्ठात्मक मन न हो। साधारण विधायिका प्रक्रिया में मन्ता जो मन्ता था। एक
सर्वोच्च विधायिका भी था जो संघर्ष मन्ता और राज्यों के बीच अन्तर्गत हो रहा।

के बीच के विवादों को निपटाता था। परन्तु बंडेसराट (Bundesrat) अथवा राज्या की समिति ही यह सर्वोच्च न्यायालय थी और चुनिंदा प्रश्नों की प्रमुखता थी और सम्राट् प्रशा का प्रायः निरंकुश राजा भी था अतः यह समझना कठिन न होगा कि प्रथम विश्वयुद्ध के पूरे जर्मन साम्राज्य में सच्चा संघवाद कितना प्रभावहीन था।

प्रथम विश्वयुद्ध ने प्रशा की शक्ति का ही नहीं बल्कि जर्मन साम्राज्य में संघवाद गमस्त राज्या के राजवर्षा को भी नष्ट कर दिया। अतएव, जर्मन राज्य के सम्पूर्ण आधार के पुनर्निर्माण के लिए परिस्थिति दुर्गम अनुकूल बन गई। चूंकि अब प्रशिया से डरन की बात तो रही नहीं थी, अतएव, एकात्मक राज्य के निर्माण के लिए सशक्त प्रयत्न किया गया परन्तु बड़े बाड़-विवाद तथा अनवरत मनोदलना के पश्चात् एक ऐसे नये संघ की स्थापना का निश्चय किया गया जिसमें प्रबल सघीय सत्ता और निर्वाचित राष्ट्रपति की जिसका पद किसी भी जर्मन नागरिक के लिए खुला रखा गया, व्यवस्था थी। कुछ सीमा सम्बन्धी पुनर्गठन भी हुआ और प्रत्येक नये राज्य (Länder) को लाकतलात्मक सविधान का निर्माण करने को विवश होना पड़ा।

वेमर गणतंत्र के सविधान में सघीय सरकार की शक्तियां परिगणित की गई थी, विन्तु दो सूचियां में। प्रथम सूची (अनुच्छेद 6) एकात्मक रूप में सघीय गत्ता की शक्तियों की सूची थी। दूसरी सूची (अनुच्छेद 7) ऐसी शक्तियों की सूची थी जिनका सघीय सरकार राज्यों के साथ-साथ प्रयोग करती थी। अनुच्छेद 12 में यह उल्लेख किया गया था कि "जब तक और जहाँ तक सघीय सरकार अपनी विधायी शक्ति का प्रयोग नहीं करती, वह शक्ति राज्यों के पास रहती है।" यह बात सघीय गत्ता की (अनुच्छेद 6 में परिगणित) अन्वय विधायी शक्तियों को लागू नहीं होती थी। सघीय विधि राज्यविधि से अधिक मान्य थी। राज्यविधि सघीय विधि से अविरुद्ध है या नहीं, इस प्रकार के प्रश्न पर मतभेद होने की अवस्था में सघीय विधि की अधिक यथार्थ व्याख्या के लिए सर्वोच्च न्यायालय में अपील करनी होती थी। यह बात ध्यान देने योग्य है कि सर्वोच्च न्यायालय अब उच्च सदन नहीं बल्कि एक वास्तविक न्यायालय था।

राइखस्टाग वास्तविक विधि-निर्मात्री सभा बन गई। उच्च सदन (राइखस्टाग) के सदस्य अब भी राज्य-सरकारों के दूत होते थे, परन्तु उसकी शक्ति बहुत कम कर दी गई थी। वह संयुक्तराज्य और आस्ट्रेलिया की सिनेट से, जहाँ यद्यपि सदस्य राज्यों से आते हैं परन्तु उनका लोकतंत्रीय रूप से निर्वाचन होता है और जहाँ समस्त राज्यों को समान रूप से प्रतिनिधित्व प्राप्त है, बिल्कुल भिन्न थी। गणतंत्रीय शासनपद्धति ने अन्य राज्यों के ऊपर प्रशा के सक्षमतात्मक प्राधान्य पर कोई प्रभाव नहीं डाला, क्योंकि राइखस्टाग में किसी भी राज्य के प्रत्येक दस

लाख निवासियों के लिए एक सदस्य होना था। किन्तु चूंकि इसकी शक्तिया अत्यन्त सीमित थीं और चूंकि प्रशा तथा साम्राज्य इन दोनों का कार्यपालिका में तादात्म्य लुप्त हो चुका था, इस कारण वेमर गणतन्त्र के अधीन और पुराने साम्राज्य के अधीन प्रशा की शक्ति में वास्तविक अन्तर था। सविधान के आशिक व्याख्याकार के रूप में सर्वोच्च न्यायालय की रचना से सघवाद के असली तत्त्व का समावेश हो गया। इसमें भी आग बढ़कर जनमत सभ्य के मिश्रित को सविधान में अबाध रूप से स्थान दिया गया जिसकी मांग शासन अथवा स्वयं जनता बना ही के द्वारा और माध्यम विधि निर्माण के साथ ही सविधान में प्रस्तावित सशोधन व प्रशना के सम्बन्ध में भी की जा सकती थी।

इस प्रकार वेमर गणतन्त्र व जर्मनी में सघवाद की ये तीनों आवश्यक विशेषताएँ-सविधान की सर्वोच्चता, शक्तियों का वितरण, और शक्तियों को आपस में विभाजित करने वाली सत्ताओं के बीच विवाद की अवस्था में इसकी व्याख्या करने के लिए न्यायालय-मौजूद थी। परन्तु फिर भी एक सघीय राज्य के रूप में जर्मनी में कुछ अद्वितीय विशेषताएँ भी थी। प्रथम, शक्तियों के पूर्ण विभाजन के बजाय जिसमें या तो सघीय सत्ता की शक्तियाँ अथवा सघनिभात्री इकाइयों की शक्तियाँ निरूपित की जाती हैं, उसमें शक्तियों का त्रिविध विभाजन किया गया था। प्रथम वे शक्तियाँ जो धन्य रूप से सघीय सत्ता के पास थीं, द्वितीय, वे शक्तियाँ जिनका प्रयोग सघीय सत्ता राज्यों के साथ-साथ कर सकती थी, और तृतीय, वे शक्तियाँ जिनका उल्लेख नहीं है (परन्तु यहाँ भी सघीय विधि राज्यविधि का रद्द कर सकती थी)। दूसरी विशेषता यह थी कि उच्च सदन को, जो कि समस्त जनता के हितों स पृथक् राज्यों के हितों का प्रतिनिधि होना है, समस्त राज्यों का समान रूप से प्रतिनिधि बनाने के बजाय, जैसा कि आज के समस्त अन्य महत्त्वपूर्ण राज्यों में होता है, जनसंख्या के आधार पर संगठित किया गया, जिसके कारण प्रशा का उमसे दूर नम्बर के बृहत्तम राज्य (बवरीया) के सदस्यों की संख्या के दुगुण से भी अधिक सदस्य प्राप्त हुए। तीसरी विशेषता यह थी कि राष्ट्रपति का निर्वाचन जनमत से होता था (इस बात में गणतन्त्रीय जर्मनी संयुक्तराज्य के समान किन्तु स्विट्जरलैंड से भिन्न था), परन्तु उसे विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमण्डल के माध्यम से कार्य करना होता था (इस बात में जर्मनी कनाडा और आस्ट्रेलिया के समान किन्तु संयुक्तराज्य से भिन्न था)।

हमने यहाँ वेमर गणतन्त्र के सविधान के सघीय रूप पर कुछ अधिक विस्तार से विचार किया है, क्योंकि यही वह सविधान था जिस हिटलर ने समाप्त कर दिया था और द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरान्त अधिकारकर्ता शक्तियों का इसी सविधान का अनिवार्य रूप से यह विचार करने के लिए आधार बनाना पड़ा कि जर्मनी का प्रभिक रूप में अपने देश का राजनीतिक नियंत्रण सबसे अच्छी तरह किस

भाति पुन दिया जा सकता है। उस प्रकार की एकात्मक प्रणाली, जिसे हिट्लर ने सघवाद के प्रत्येक अवशेष को नष्ट करने के पश्चात् आरोपित किया था, स्पष्टतः ऐसी नहीं थी जिसे जर्मनी का उदार तत्त्व पुन स्थापित करना चाहता अथवा जिसे अधिकारकर्ता शक्तिवा महन कर सकती। निस्सन्देह, मन् 1947 के प्रारम्भिक महीनों में माँस्को में पर-गण्ट्र मंत्रियों के सम्मेलन में जो विचार-विमर्श हुआ उससे यह स्पष्ट था कि चारों शक्तियों (ब्रिटेन, संयुक्तराज्य, सोवियत रूस और फ्रांस) ने अलग-एक सघीय मसाधान को पसन्द किया था, यद्यपि पश्चिमी शक्तियों ने हम की अपेक्षा एक अधिक शिथिल मघ का मुझाव दिया था। हमियों को डर था कि केन्द्र में सबल सघीय शासन के अभाव से किसी ऐसे भावी विस्फारण या हिट्लर के उदय के लिए मार्ग खुला रह जाएगा जो राष्ट्रीय एकता को अपना नारा बना सक।

परन्तु किसी भी अनावश्यक विलम्ब के बिना जर्मन शासन की पुन स्थापना की दृष्टि से प्रेरित होकर तीनों पश्चिमी लोकतन्त्रीय राष्ट्रों को सोवियत रूस से स्वतन्त्र रूप में कार्य करना पडा और मितवर मन् 1948 में जर्मन राज्यों के सघ के लिए सविधान का प्रथम मसौदा, जिसे विशेषज्ञों की एक समिति ने तैयार किया था, बॉन-स्थित जर्मन सविधान मभा में प्रस्तुत किया गया। यद्यपि इस सघीय योजना की रचना ऐसी की गई थी कि वह अन्त में समस्त जर्मनी को लागू हो सके परन्तु प्रारम्भ में वह ग्यारह¹ पश्चिमी राज्यों (Länder) तक ही सीमित रहा जिसकी जनसंख्या सम्पूर्ण जर्मन जनसंख्या की तीन-चौथाई के लगभग थी। इस नवीन गणतन्त्र में जिसका आरम्भ मितवर मन् 1949 में हुआ, दो मदनो का विधानमंडल है सघीय मभा (Bundestag) जो निम्न सदन है और सघीय परिषद् (Bundesrat) जो उच्च सदन है। उसका अध्यक्ष राष्ट्रपति है जिसका निर्वाचन दोनों मदनो के सघीय-सम्मेलन (Federal Convention) के द्वारा होता है और वह उनके प्रति मल्लिमंडल के माध्यम से उत्तरदायी है।

सघीय गणतन्त्र के सविधान में जो अब भी मूल विधि (Basic Law) कहलाता है, दो लम्बी सूचियों में उन विषयों को परिमणित किया गया है। एक सूची में वे विषय उल्लिखित हैं जिन के सम्बन्ध में विधि निर्माण की शक्ति अनन्य रूप में सघीय सरकार को प्राप्त है और दूसरी सूची में वे विषय हैं जिन के सम्बन्ध में सघीय एवं राज्तीय दानों सरकारों को समवर्ती शक्तियाँ प्राप्त हैं। सघीय सूची के विषय में सविधान में यह उल्लेख है कि राज्य को, जहाँ तक मूल विधि

¹ उस समय केवल दस ही राज्य थे। सन् 1951 और 1956 में स्वीकृत राशोधनों के फलस्वरूप कुछ राज्यों का पुनर्गठन हुआ जिससे सारलैण्ड के नये राज्य का गठन हुआ।

विधायी सत्ता सच को नहीं देती, विधि-निर्माण का अधिकार है। आगे कहा गया है कि जो विषय सच की अनन्य विधायी सत्ता के अधीन हैं, उनके सम्बन्ध में राज्य को विधि-निर्माण का अधिकार होगा परन्तु केवल उसी स्थिति में जब कि और उसी सीमा तक जहाँ तक किसी सघीय विधि ने उन्हें विधि-निर्माण का स्पष्ट रूप में अधिकार दिया हो। सम्बन्धी सूची के विषय में राज्य को 'जब तक सच अपनी विधायी शक्तियों का प्रयोग नहीं करता' तब तक विधि-निर्माण का अधिकार होगा। इस सीमा तक, हालाँकि यह बड़ी मरुचिन्त है, रक्षित शक्तियाँ राज्यों के पाम हैं। सविधान ने एक सघीय सविधानी न्यायालय को भी मूल विधि की व्याख्या के सम्बन्ध में निर्णय देने तथा सच एवं राज्यों के बीच उनके अधिकारों एवं कर्तव्यों के सम्बन्ध में तथा सघीय पर्यवेक्षण के प्रयोग के सम्बन्ध में मतभेदों का निपटारा करने के लिये स्थापना की है। इस प्रकार यह एक लाक्षणिक सघीय राज्य है जिसमें सविधान की सर्वोच्चता, शक्ति-वितरण तथा सघीय और राज्यीय सत्ताओं के बीच के विवादों का निपटारा करने के लिये एक सर्वोच्च न्यायालय—य तीनो विजेषताएँ दृष्टान्त के रूप में मौजूद हैं।

8. सोवियत् रुस और युगोस्लाविया में संघवाद

यद्यपि जैसा कि हम ऐतिहासिक अध्याय में देख चुके हैं, सोवियत् रुस ने, अपनी राजनीतिक संस्थाओं की स्थापना में पश्चिमी सविधानवाद पद्धतियों को अस्वीकार किया है फिर भी सोवियत् रुस एक संघराज्य है और मनु 1936 के स्टालिन-सविधान के सघीय पहलुओं में, कम-से-कम लिखित रूप में, उन सविधानों में से, जिनका हम इस अध्याय में परीक्षण कर चुके हैं, कुछ के माप माप का मादृश्य है। यही बात सन 1946 के युगोस्लाविया के सघीय जन-तन्त्रीय गणतन्त्र के सविधान के सम्बन्ध में भी मही है जिनका निर्माण माटे रूप से सोवियत् रुस के सविधान के नमूने पर हुआ था, हालाँकि उसका बहुत कुछ रूपान्तरण हो चुका है। फिर भी इन नए और अधिक क्रांतिकारी सविधानों की पुराने सघों के सविधानों में तुलना करना रचिकर होगा।

सन 1918 का लेनिन का मूल सोवियत् सविधान केवल योरोप में स्थित मुख्य रूप से लागू था, जो उस समय तक रूसी सोवियत्-सघीयता समाजवादी गणतन्त्र (Russian Soviet Federated Socialist Republic)—संक्षेप में आर एस एफ एस आर—के नाम से जाना था। मनु 1923 में पहले यूरेन के महिन तीन अन्य क्षेत्रों के, जिन्होंने सोवियत् व्रान्ति करली थी, रूसी सोवियत् सघीयता समाजवादी गणतन्त्र में स्वेच्छा से सम्मिलित होने से सोवियत् समाजवादी गणतन्त्रसंघ (Union of Soviet Socialist Republics) की स्थापना हुई और इसके पश्चात् ऐसे अन्य सोवियत् गणतन्त्रों के, जो योरोप और एशिया दोनों ही में प्राचीन

स्वी माझाज्य के विभिन्न भागों में स्थापित हो चुके थे सम्मिलित होने में हमारा धीरे-धीरे विचार हुआ। उस मसिधान में मधीय मत्ता की शक्तियाँ रा शिशिट रूप में निष्पन्न किया गया था और अशिशिट शक्तियाँ रा मधनिर्माता गणतंत्रा के पास छोड़ दिया गया था। तैनिन के मसिधान रा स्वान स्टातिन द्वारा संपादित गए मसिधान न किया जिसे माझा म माविषता की शक्ति-मधीय वापस के गन 1936 में अंगीकृत किया था।

गन 1936 के मविधान के दूसरे अध्याय में राज्यगणन का वर्णन है। हमारे अनुच्छेद 13 में कहा गया है कि सोवियत समाजवादी गणतंत्रमध (यू एम एम एन) एक मधीय राज्य है जिसका निर्माण ग्राफ्ट सोवियत समाजवादी गणतंत्रा (स्वी सोवियत-मधीय समाजवादी गणतंत्र यूरेन, प्रेन एम, जॉर्जिया जार्मोनिया आदि) के गिनम न कुछ म मुख्य राज्य के अनिशिवन स्थापतशामी गणतंत्र तथा स्वायत्तशामी प्रदेश भी है स्वच्छा म सम्मिलित हो जान के आधार पर हुआ है। मधीय मत्ता की शक्तियाँ का अनुच्छेद 14 में स्पष्ट रूप में वर्णन किया गया है। अनुच्छेद 15 में कहा गया है कि इन परिमोमाओं में बाहर मध का प्रत्येक गणतंत्र अपनी राज्यगति का स्वतंत्रतापूर्वक प्रयोग करता है। हमारे आगे के अनुच्छेदों में कहा गया है कि मध के प्रत्येक गणतंत्र का अपना मसिधान है (अनुच्छेद 16) मध के प्रत्येक गणतंत्र का सोवियत समाजवादी गणतंत्रमध में स्वतंत्रतापूर्वक पृथक् हो जाने का अधिकार है।" (अनुच्छेद 17), और 'मध के गणतंत्रों की भीमाएँ हमारी सम्मति के बिना परिवर्तित नहीं की जा सकेंगी।' (अनुच्छेद 18)

अनुच्छेद 47 (1947 में संशोधित रूप में) मदनी के बीच मतभेद की शरण्या में, समझौता-आयोग (Conciliation Commission) की स्थापना करता है, यदि इस व्यवस्था में समझौता न हो सके और मदनी के बीच भी कोई समझौता न हो तो नए निर्वाचन किए जाने हैं।

इस समय संपीकृत सोवियत गणतंत्रों की संख्या पन्द्रह है इनके गियाय पार्टी स्वायत्तशामी गणतंत्र भी है। इन पन्द्रह गणतंत्रों में इस्टोनिया, लैटविया और लिथुआनिया के गणतंत्र भी हैं जो गन् 1940 में शामिल किए गए थे। ये बाल्टिक राज्य प्रथम विश्वयुद्ध के बाद स्वतंत्र राज्यों के रूप में स्थापित किए गए थे, परन्तु दो बलशान् पड़ोसी राज्यों के बीच उनका अस्तित्व मदा ही अस्थिर रहा। लिथु गन् 1939 के हम-जर्मन शान्ति समझौते में इन पर रुमियों का नियंत्रण मान्य किया गया था, यद्यपि रुम के जर्मनी के साथ हुए युद्ध के प्रारम्भिक दिना में जर्मनी ने हम पर कब्जा कर लिया था। बाद में रुसी पश्चिमी अभियान में वे एर बाएँ फिर स्वी प्रभुत्व में आ गए। परन्तु युद्ध की समाप्ति के बाद से सोवियत रुम ने उन्हें मध (यूनियन) में पृथक् होने की इजाजत देने का कोई भी

इरादा प्रकट नहीं किया। यहाँ महत्वपूर्ण तथ्य सोवियन् सघ की सघीय नम्यता है, जिसके कारण शायद किसी भी पडासी राज्य को अपने सघीय स्वरूप में गड़बड़ डाले बिना यह अपने अन्दर विलीन कर सकता है। सोवियन् सभाजवादी गण-तन्त्र सघ का साविधानिक सिद्धान्त ऐसा ही है जो कि उसके सत्तावादी व्यवहार से भिन्न है।

युद्धोत्तर युगोस्लाविया माध्यवादी राज्य बन गया। परन्तु उसके प्रथम विधान में सोवियत रुस का प्रभाव स्पष्ट होते हुए भी वह रुस का पिछलग्गू नहीं बना। उसकी स्थापना प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् सर्बिया के मूस राज्य के साथ कुछ आसपास के क्षेत्रों को जो कि अधिकांश में प्राचीन आस्ट्रिया-हंगरी साम्राज्य के पूर्ववर्ती प्रान्त थे, मिश्रकर की गई थी। इस राज्य के निवासी अत्यधिक भिन्नभाषीय थे जिनमें से अधिकांश सर्ब, क्रोट और स्लोवीन थे, परन्तु उनका अनुपात अत्यन्त विषम था। इस राज्य में सर्बिया और मोटीनीयो के पिछले राज्य तथा बोसनिया, हर्जोगोविना, क्रोशिया, डेलमेनिया, स्लावोनिया के जिले जो पहले आस्ट्रिया-हंगरी के थे तथा युद्धपूर्व बल्गारिया की एक पश्चिमी पट्टी सम्मिलित थे। ऐसे क्षेत्रों और लोगों के झमेले से एक मजबूत संयुक्त राज्य बनाने की आशा व्यर्थ ही थी, तो भी उसी के लिए प्रयत्न किया गया। यदि कभी भी एक नए राज्य की स्थापना के पूर्व की किसी भी परिस्थिति में सघीय प्रयोग का परीक्षण आवश्यक था तो वह यही थी। तो भी उसके लिए एकात्मक प्रणाली का ही निश्चय किया गया।

द्वितीय विश्वयुद्ध के अंत के साथ, यह सघीय राज्य जो पहले की परिस्थितियों में बाछनीय था, अस्तित्व में आया। मई 1945 के अंत में एक विधान सभा ने एकात्मक को समाप्त करने तथा सघीय लोकगणराज्य की स्थापना करने का निश्चय किया। यह विधान 31 जनवरी मई 1946 को कार्यान्वित हुआ। उसके अनुच्छेद 1 में यह कहा गया है कि युगोस्लाविया गणतंत्री रूप का सघीय लोकराज्य है, ऐसे लोगों का समुदाय है जिन्होंने एक सघीय राज्य में साथ-साथ रहने की इच्छा प्रकट की है। अनुच्छेद 2 में सघ बनाने वाली इकाइयों का इन प्रकार वर्णन है

“युगोस्लाविया का सघीय लोकगणराज्य, सर्बिया के लोकगणराज्य क्रोशिया के लोकगणराज्य, स्लोवानिया के लोकगणराज्य, बोसनिया-हर्जोगोविना के लोकगणराज्य, मेसीडोनिया के लोकगणराज्य, तथा मोटीनीयो के लोकगणराज्य से मिलकर बना है।” अनुच्छेद 44 की लम्बी सूची में सघीय सत्ता की शक्तियां परिगणित हैं। इन शक्तियों में रक्षा तथा राजनय से संबंध सामान्य कृत्यों के अलावा, अन्य अत्यधिक शक्ति और महत्वपूर्ण संस्थाओं, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा सामाजिक कल्याण से सम्बन्धित मौलिक विधिनिर्माण भी सम्मिलित हैं। रक्षित

शरिया सचनिमंत्रि ड्राइयो ने पाया है। मनीय स्थानमंडन (Federal Assembly) में दो सदन थे—राष्ट्रजाति-परिषद (Council of Nationalities) जो अन्य ड्राइयो के मुवाजरे में गंध तो प्रत्येक ड्राई के द्वारा या प्रतिनिधित्व करती थी और संघीय परिषद (Federal Council) जो समस्त नागरिकों के हितों या प्रतिनिधित्व करती थी। सन 1953 में प्रस्तापित नये संविधान में केन्द्रीयकरण की ओर प्रवृत्ति दिखाई देती थी क्योंकि उमम मनीय परिषद् का राज्य करने हुए राष्ट्रजाति-परिषद में स्थान पर उत्पादक परिषद की व्यवस्था की गई थी और दोनों परिषदों के निर्वाचन की व्यवस्था माधनीति मनाधितार के आधार पर की गई थी।

सन 1963 में एक नया संविधान में मनीय संघटन में मौलिक परिवर्तन कर दिए। राज्य का नया नाम रखा—जुगोस्लाविया या समाजवादी संघीय गणतंत्र और पिछली दोनो परिषदों के स्थान पर पांच सदस्यों की स्थापना की गई जो प्रत्येक संघीय मामला में व्यवस्था शिक्षा मामलों तथा और राजनीतिक संघटन की व्यवस्था करते हैं। इनके अतिरिक्त राष्ट्र जातियों का एक सदन भी है जो इसी नाम की एक पिछली संस्था का पुनर्जीवन रूप है। इनके साथ, इन विभिन्न सदस्यों के बीच गंदा होने वाले इस्लामवादी विवादों पर विचार करने के लिये एक नये संविधानी न्यायालय की भी स्थापना की गई।

9. लैटिन-अमरीका में संघीय राज्य

लैटिन-अमरीका एक ऐसा क्षेत्र है जिसका अभी केवल आशियन रूप में ही चिन्ता हो जाता है और शासन की कला में वह जो भी कुछ हमें शिक्षा देता है, वह वर्तमान तथा भूत की अपेक्षा भविष्य की बात हो जाती है। कोई भी व्यक्ति दक्षिणी अमरीका के राज्यों की लोचन के लाभप्रद कार्यान्वयन के अथवा दरता-वैजी संविधानों से प्राप्त किए जाने वाले लाभों के उदाहरणों के रूप में ग्रहण नहीं करेगा। अधिस्तम प्रेक्षकों ने तो इन्हें उम दुर्गति का भयानक उदाहरण माना है जो स्वामय शासन की कला के अनुभव से रहित होने हुए भी अपने प्राचीन रक्षकों के नाता तोड़ने वालों की हो सकती है, और निश्चित रूप से दक्षिणी अमरीका में राजनीतिक संस्थाओं की अस्थिरता इन चेतावनियों के औचित्य को सिद्ध करती दिखाई देती है। तो भी, जैसा कि ब्राइस ने कहा है, स्पेन (और पुर्तगाल) की अधीनता के जुए को उतार फेंकने के बाद की एक शताब्दी के विनाश के दौरान में दक्षिणी और मध्य अमरीका के राज्यों की उलट-फेर और उनके अनुभवों ने, "राजनीति के क्षेत्र में मानव-स्वभाव के कुछ पहलुओं" पर पर्याप्त प्रकाश डाला है। हमारी दिलचस्पी तो उस रीति में है जिसमें वे, उन क्षेत्रों में भी, जो नि उचित रूप से परिणव नहीं हुए हैं, वास्तविक संविधानवाद और विशेषकर

संयुक्तराज्य के सविधानवाद के प्रभाव को प्रकट करते हैं। जब ये लेटिन अमेरिकन उपनिवेश स्वतंत्र हो गए, तो उनमें स प्रत्येक का अपनी आवश्यकताओं के अनुकूल शासन के स्वरूप की खोज करना पड़ी। कुछ ने सघीय ढंग का संगठन पसन्द किया परन्तु उन राज्यों में जिन्होंने उसे अपनाया, ऐसा नहीं कहा जा सकता कि सघवाद ने वह राजनीतिक स्थिरता मुनिश्चित करदी है जो ऐसी सविधानी प्रणाली के सफल कार्यान्वयन के लिये अत्यन्त आवश्यक है।

मध्य तथा दक्षिणी अमरीका के बीच गणतंत्रों में चार — अर्जेंटीना, ब्रेजील, वेनेजुएला और मेक्सिको — सघीय राज्यों के दिलचस्प उदाहरण हैं। इन चार राज्यों ने स्पेन तथा पुर्तगाल के विरुद्ध विद्रोह के महान् युग (सन् 1810-30) के दौरान में अपनी स्वतंत्रता घोषित कर दी थी। अर्जेंटीना का जिसने 1853 में संयुक्तराज्य के समूह पर एक सविधान प्रस्थापित किया दूसरा नाम रायोडी ला प्लेटा के संयुक्तप्रांत भी था। इन राज्यों अथवा प्रांतों के हाथों में रक्षित शक्तियाँ हैं, परन्तु केन्द्र के अधिनायकों ने राजनीतिक वाक्छल द्वारा उनके अधिचारों का सामान्यतया दुरुपयोग किया है। किन्तु निरन्तर होने वाली राजनीतिक उथलपुथल के बावजूद अर्जेंटीना अधिक दृष्टि से उन्नति करता रहा है और वह लेटिन-अमरीका के अत्यन्त सम्पन्न राज्यों में से एक है।

ब्रेजील ने सन् 1822 में अपने-आपको पुर्तगाल से स्वतंत्र घोषित कर लिया था, परन्तु वह सन् 1889 तक द्वितीय डॉम पेड्रो नामक सम्राट के द्वारा शासित होता रहा। मरन से दो वर्ष पूर्व जब कि उसने राजपद को त्यागा था, ब्रेजील एक सघीय गणराज्य घोषित किया गया। इसमें राज्य-सरकारों के पास बड़ी मात्रा में रक्षित शक्तियाँ थीं, जिन्हें वे कुछ काल तक भागती रही। किन्तु वर्तमान शताब्दी में अनेक विद्रोह और सविधानी परिवर्तन हुए हैं जिनकी प्रवृत्ति अधिक एकात्मक राज्य तथा सत्तावादी व्यवस्था की ओर है। इसी बीच, ब्रेजील में बड़ा आर्थिक विकास हुआ है और मूल रूप में गणतंत्र का सघीय संगठन उस पर होने-वाले प्रहारों को सह कर जीवित बना हुआ है।

वेनेजुएला में (सरकारी तौर पर इसका नाम वेनेजुएला के संयुक्त राज्य है) 1830 में प्रस्थापित प्रथम सविधान के द्वारा एक सघीय ढंग का शासन स्थापित किया गया था, जिसमें सघ का निर्माण करने वाले राज्यों को काफी शक्तियाँ प्राप्त थीं। इस सविधान को कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ा और उसमें कई परिवर्तन हो चुके हैं। 1947 में एक नये सविधान ने राज्यों के अविच्छिन्न अस्तित्व को स्वीकार किया और अधिक उदार प्रजातन्त्रीय प्रणाली के स्वरूपों का आरम्भ किया फिर भी 1960 तक गणतंत्र का कोई भी प्रजातन्त्रीय ढंग से निर्वाचित राष्ट्रपति अपने पद पर एक वर्ष पूरा नहीं कर सका।

मेक्सिको ने एक शताब्दी पूर्व संयुक्तराज्य के समूह पर एक सघीय योजना

को अपनाया था। सन् 1917 में प्रस्थापित एक नये सविधान के अधीन, जिसमें 1929 के बाद बड़ी सजाघन हो चुके हैं घोषणा की गई कि मेक्सिको 28 राज्यों का एक संघीय गणतन्त्र है जिनमें से प्रत्येक को अपने स्थानीय मामलों की व्यवस्था करने का अधिकार है। मेक्सिको में बड़ी व्रान्तियाँ हुई हैं परन्तु पिछले कुछ वर्षों में रिबोलूशनरी इन्स्टीट्यूशनल पार्टी नामक एक राजनीतिक गुट के निरन्तर बने हुए प्राधान्य के कारण राजनीतिन स्थिति पहले से अधिक स्थिर हो गई है।

इन सब बातों से यही परिणाम निवाला जा सकता है कि सघवाद एक ऐसा आदर्श है जिसको तब तक प्राप्त नहीं किया जा सकता जब तक कि उसकी दृष्टि को उसे प्राप्त करने में बृहत् सक्ता का सहारा न मिले। इसका तात्पर्य यह है कि यदि आवश्यक हो तो सघनिमांत्री इकाइयाँ के सम्मिलित बल का भी प्रयोग किया जाय। किसी भी अन्य साविधानिक रूप की अपेक्षा सघवाद के लिए जनमत के बल की अधिक स्पष्ट और तात्कालिक आवश्यकता है और जहाँ कहीं भी राजनीतिक अनुभव का अभाव है—और यह उक्ति दक्षिण-अमरीकियों की अपार बहुसंख्या में किसी भी भाति की शिक्षा के अभाव को वर्णन करने का विनम्र तरीका है—सघवाद कदापि सफल नहीं हो सकता। मिस्सदेह सभी दक्षिण-अमरीकी राज्या में बल का कभी अभाव नहीं रहा है, परन्तु इसका प्रयोग कलह-पूर्ण, पक्षपातयुक्त और निरक्षुभ रहा है। इसका निष्कर्ष स्पष्ट है। जैसा ब्राइस ने कहा है, "इन तीनों विश्वास के बल पर कि जब माघन प्राप्त होंगे तो वे उनका प्रयोग करने वालों को कुशल भी बना देंगे, जनता को वे सस्याएँ मन दो जिनके वे अपोग्य हैं।" फिर भी अधिक समुन्नत राज्यों में से एक या दो में वास्तविक प्रगति दिखाई देने लगी है और यदि यही क्रम जारी रहा तो सविधानवाद फिर भी कुछ सफलता प्राप्त कर लेगा। अब भी सघवाद ही ऐसा रास्ता हो सकता है जिसके सहारे जब लोग यह अनुभव करने लगेंगे कि स्थिरता के बिना सैटिन-अमरीका के विस्तृत आर्थिक साधनों का कभी भी पूर्णरूपेण विकास नहीं किया जा सकता, राजनीतिन स्थिरता कायम रखी जा सकेगी।

नम्य संविधान

1 साधारण विवेचन

पहले अध्याय में हमने संविधान की जो सर्वोत्तम परिभाषा दी थी, वह स्वर्गीय लॉर्ड ब्राइट की है जिसमें उन्होंने कहा है कि संविधान “विधि से और उसके द्वारा सगठित राजनीतिक समाज का एक ढाँचा है, अर्थात् ऐसा जिसमें विधि ने निश्चित अधिकारों और स्वीकृत कृत्यों वाली स्थायी संस्थाओं की स्थापना की है। जब हम यह देखते हैं कि संविधानों के दो बड़े वर्गों के बीच के अंतर को व्यक्त करने के लिए ‘नम्य’ (Flexible) और ‘अनम्य’ (Rigid) ये दो शब्द भी हमें उसी लेखक से मिले हैं, तब हम इस बात पर फिर जोर देते हैं कि लिखित और अलिखित, अथवा, जैसा कि हमने कहा है, दस्तावेजी और गैर-दस्तावेजी संविधानों के बीच कभी-कभी जो अन्तर प्रकट किया जाता है वह मिथ्या है, क्योंकि भले ही किसी संविधान को दस्तावेज रूप में प्रस्तुत न किया जाय, तो भी वह संविधान ही है। इसे अस्वीकार करना अमरीकी लोकतंत्र के महान् फासीसी भाष्यकार डी० टोक्विल की गलती दोहराना होगा, जिसने इस कारण से कि वह ब्रिटेन का कोई संविधानी दस्तावेज न प्राप्त कर सके, यह कहा कि अंगरेजी संविधान का अस्तित्व ही नहीं है।

दस्तावेजी संविधान उस समुद्रत राजनीतिक चेतना की अभिव्यक्ति है जो शासन की विद्यमान पद्धतियों की अपर्याप्तता के प्रति सजग हो गई है। यदि हम ब्राइट के कथन का विवेचन करें, तो हम यह सकते हैं कि ऐसे संविधान के प्रख्यापन की इच्छा के कारण निम्नलिखित उद्देश्यों में से एक या अधिक हो सकते हैं

(1) नागरिकों की अपने अधिकारों को जब उनके लिए कोई खतरा उपस्थित हो सुरक्षित रखने और शासक के कार्यों पर प्रतिबन्ध लगाने की इच्छा।

(2) शासकों की अथवा अपनी प्रजा को प्रमत्त रखने के हेतु शासक की शासन की विद्यमान व्यवस्था को, जो कि तब तक अनिश्चित रूप में हो, निश्चित रूप दे देने की इच्छा जिसमें अभिव्यक्ति में मनमानी कार्यवाहियों की सम्भावना न रहे।

(3) नया राज्य स्थापित करने वाला की शासन के ढांचे का रूप स्थायी और प्रजा को वाधगम्य बनाने की इच्छा।

(4) अब तक पृथक् रहने वाले समुदायों की, जो अब भी कुछ अधिकारों और हिता को पृथक् रूप से अपने पास रखना चाहते हैं प्रभावपूर्ण समुक्त कार्य-वाही सुनिश्चित करने की इच्छा।

उसी विधान का फिर अनुसरण करते हुए हम यह भी कह सकते हैं कि दस्तावेजी सविधानों का निम्नलिखित चार सम्भव तरीकों में से किसी एक से उद्भव हो सकता है।

(1) 'कई राजा अपनी प्रजा का स्वयं का तथा अपने उत्तराधिकारियों का नियमित तथा साविधानिक रीति से शासन करने का तथा पूर्व के दुरूपयोगों के वर्जन के लिए वचनबद्ध करने के लिए सविधान प्रदान कर सकते हैं। इसका उदाहरण सन् 1814 में फ्रांस में अठारहवें लुई द्वारा जारी किया गया फ्रांसीसी चार्टर है, जिसका सन् 1830 में लुई फिलिप द्वारा कुछ परिवर्तनों के साथ पुनर्नवीकरण किया गया था। सन् 1848 का सार्डीनिया का सविधान और सन् 1850 का प्रजा का सविधान भी ऐसे ही उदाहरण हैं।

(2) ऐसे सविधान एक ऐसे राष्ट्र द्वारा भी अस्तित्व में लाए जा सकते हैं जो शासन के पुराने रूप को नष्ट कर एक नए रूप का सृजन करता है, जैसा सन् 1790 से आगे फ्रांसीसी गणतंत्रों ने तथा अमेरिका के संयुक्तराज्य के प्रारम्भिक तेरह राज्यों ने किया।

(3) ऐसे सविधान एक नए समुदाय द्वारा, जो कि अब तक राष्ट्रीय राज्य नहीं रहा है, ऐसे समय में सृजित किए जा सकते हैं, जब कि वह औपचारिक रूप में स्व-शासित राज्य का रूप धारण करता है। इसके उदाहरण स्पष्ट रूप से वे राज्य हैं जो कि योरोप में प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् अस्तित्व में आए, जैसे पोलैंड तथा चेकोस्लोवाकिया।

(4) अंत में ऐसे सविधानों की उत्पत्ति शिथिल रूप से गठित स्व-शासी समुदायों की मजबूती के साथ सर्गादि करने वाले बंधन के द्वारा भी होती है। ऐसी प्रक्रिया के द्वारा राज्यों का एक संयोग मात्र संघराज्य बन जाता है और उस सविधान का, जिसके आधार पर ऐसा परिवर्तन होता है, अनम्य होना अनिवार्य ही है। ऐसी प्रक्रिया से उत्तरी अमेरिका का शिथिल कॉन्फेडरेशन, जैसा कि वह सन् 1783 में ब्रिटेन से पृथक् होने के समय विद्यमान था, बदलकर सन् 1789 में संघराज्य बन गया, जैसा कि वह आज है। विद्यमान रिबट्ज़रलैंड गणतंत्र इसका दूसरा उदाहरण है। इसी भाँति आधुनिक जर्मन साम्राज्य भी इसका एक उदाहरण है, जिसकी सन् 1815 के जर्मनी के कॉन्फेडरेशन से अधिक रूप से सन् 1871 में सृष्टि हुई।

आजकल केवल एक अर्थात् ब्रिटेन के सविधान के सिवाय प्रत्येक महत्वपूर्ण सविधान इसी काटि का है। परन्तु कई सविधान इस अर्थ में ब्रिटिश सविधान के समान हैं कि उनमें सशोधन के लिए सविधान में निर्धारित किसी विशेष प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना साधारण विधि निर्माण पद्धति से ही परिवर्तन किया जा सकता है। इस भाँति लिखित और अलिखित सविधानों के बीच में बताया गया अन्तर तीन तरह से भ्रम में डालने वाला है। प्रथमतः वह हमें यह सुझाव देकर गुमराह करता है कि अलिखित सविधान में विकास का एकमात्र आधार रुढ़ि तथा पूर्वदृष्टात का धन है, और लिखित सविधान में अलिखित प्रथाओं की कोई गुंजायश नहीं है। परन्तु जैसा हम कह चुके हैं, इस प्रकार के रूप में कोई भी सविधान न तो लिखित ही है और न अलिखित। यदि हम 'नम्य सविधान' पद का प्रयोग करें और यदि उस समय हमारा तात्पर्य ऐसे सविधान से हो जिसमें उस स्थायी रखन के लिए किसी भी लिखित विधि का अस्तित्व न हो तो हमें यह भी स्वीकार करना पड़ेगा कि आज ससार में ऐसे नम्य सविधान का एक भी उदाहरण मौजूद नहीं है। जब भी हम, उदाहरण के लिए ब्रिटेन के सविधान की उस अलिखित सविधान कहकर चर्चा करते हैं तो हमारा एक ध्येय के लिए भी यह मनलव नहीं होता कि उसमें किसी सविधि का समावेश ही नहीं है, क्योंकि जैसा हम बताएँ ऐसी बहुत-सी सविधियाँ हैं। इस सम्बन्ध में ब्रिटिश सविधान के विषय में जो कुछ भी हम कह सकते हैं वह यही है कि दूसरों की अपेक्षा उसमें रुढ़ियाँ और परम्पराएँ अधिक हैं, और समस्त अन्य सविधानों के विषय में भी हम यह कह सकते हैं कि उनमें से कोई भी रुढ़ियाँ तथा परम्पराओं से अप्रभावित नहीं रहा है।

द्वितीय, लिखित तथा अलिखित सविधान में अन्तर इस कारण भी भ्रामक है कि उससे यह उपलब्ध होता है कि सिवाय उन विधियों के, जो कि सविधान कह जाने वाले एक दस्तावेज में एक साथ समाविष्ट कर दी जाती हैं, सविधान की अन्य कोई भी विधियाँ नहीं हो सकती। यदि ऐसा कोई दस्तावेज विद्यमान नहीं है तो इस तर्क का आशय यही है कि सविधान की कोई विधि नहीं है। टोक-विल न यही उपलब्धत किया था। उसने सन् 1834 में लिखा था, परन्तु यदि वह बीसवीं शताब्दी में लिखता तो भी वह सम्भवतः यही कहता, क्योंकि इस मध्यवर्ती काल में उसके तर्क में परिवर्तन लाने वाली कोई भी बात नहीं हुई, ब्रिटिश सविधान कहलाने वाला आज भी कोई दस्तावेज नहीं है। यह सच है कि टोकविल के काल से आज तक ब्रिटेन में सविधान का रूपान्तर करने वाली अनेक विधियाँ पारित हुई हैं, परन्तु, जैसा एक अर्वाचीन लेखक ने कहा है, यह कहना कि सन् 1911 के समदीय अधिनियम के पारित हो जाने के समय से ब्रिटिश सविधान आंशिक रूप से लिखित सविधान है, उन बहुसंख्यक विधियों को उपेक्षा करना है जिनसे उस

समय से पूर्व सविधान का रूप देने में सहायता प्राप्त हुई थी। यह वह सन् 1911 से आज तक अशत लिखित हू तो वह उस समय से पूर्व भी अशत लिखित था।

तृतीय, यह अंतर इसलिए भी गुमराह करने वाला है कि इसके द्वारा हम यह विश्वास करने लगते हैं कि विधि अनिवार्य लिखित रूप में होनी चाहिए। परन्तु यह बात निश्चय ही असत्य है। यदि हम ऐसे किसी सविधान को बता भी सकें, जो पूर्णरूप से रूढ़ि के आधार पर ही विनियमित हुआ था, तो भी हम यह बलपूर्वक कह सकते हैं कि उसमें विधि भी थी, क्योंकि रूढ़ि में भी विधि का बल विद्यमान हो सकता है और इसके अतिरिक्त, यह बात भी है कि विधि किसी विधानी प्रक्रिया से गुजर बिना भी लिखी हुई हो सकती है।

2 विधि का स्वरूप

अपने विषय-प्रवेश सम्बन्धी अध्याय में हमने विधि के तीन प्रकार का उल्लेख किया है। प्रथम, सामाजिक आचारों के एक अभ्यास का वह निकाय है, जिसे हम रूढ़ि कहते हैं और जो किसी भी औपचारिक बंधक प्रक्रिया से अछूती है। इनमें से बहुत-सी, आधुनिक परिस्थितियों में, प्राचीन काल की वसीयत के रूप में विद्यमान हैं, परन्तु वे आधुनिक पश्चिमीय राज्यों जैसे अति सभ्य समाजों में नैतिकता तथा शिष्टाचार के नियम मात्र हैं। द्वितीय, विधियों की ऐसी औपचारिक कोटि है, जो सविधि-रूप में लिखी तो नहीं गई है, परन्तु उचित रूप से गठित न्यायालयों में विधि के रूप में पूर्णरूप से प्रवर्तित होती है। यह वादजन्य विधि या न्यायाधीश निर्मित विधि है और इंग्लैंड में वह विधि का बड़ा पुंज है जिसे हम देश विधि (Common law) के रूप में जानते हैं। तृतीय, सविधि कहलाने वाली वे लिखित विधियाँ हैं जो कि विधानमंडल अथवा संसद् द्वारा उचित रूप से पारित होती हैं।

विधि की इन तीनों शाखाओं का अन्तिम बल शक्ति और उन्नति के लिए समाज की इच्छा है, क्योंकि, जैसा कि हम पहले भी जार दे चुके हैं, राज्य केवल राजनीतिक रूप से संगठित समाज है, और समाज को अपने राजनीतिक अस्तित्व की जितनी अधिक चेतना होती है, वह अपने उद्देश्यों के संरक्षण तथा उन्नति के लिए शासन के उपकरण का उतना ही अधिक जान-बूझकर प्रयोग करता है, और उन उपकरणों के दुरुपयोग को भी अधिक रोकता है। विधि के निमित्त संगठित समुदाय को (यह याद रखना चाहिए कि हमारी राज्य की परिभाषाओं में से एक यह थी) आगे बढ़ना चाहिए, परन्तु वह यह भी जानता है कि उसे ऐसा अधिक शीघ्रता से नहीं करना चाहिए। इसका कारण यह है कि समाज के दो पहलू होते हैं निश्चल अथवा स्थिर और गतिशील। यह एक ऐसा सत्य है जिस पर ऑगस्ट कॉम्ट के इस सिद्धांत में जोर दिया गया है कि “उन्नति व्यवस्था का विकास

है। शासन का प्रधान समस्या यही है कि व्यवस्था को चालू पट्टाएँ बिना प्रगति कैसे की जाय। इस भाँति तीनों प्रकार की विधियाँ परस्पर एक-दूसरे पर प्रभाव डालती हैं। उदाहरण के लिए यदि रुढ़ि अत्यन्त शीघ्रता से विवसित होना पड़े तो 'यायाघोष' निमित्त विधि या सविधि इसका प्रवाह का रास्ता सकता है। यदि 'यायाघोष' का कोई निणय 'नाकम' व विरुद्ध दिखाई देता है तो उस निणय का पनटन के लिए विधानमंडल का आह्वान किया जा सकता है। यदि विधानमंडल के विधान समाज के मत का निराकार करता है तो लोकमत विधानमंडल का उस बदलन या निरस्त करने को विवश कर सकता है या उस मानन से इनकार करके ऐसी विधि का निर्जीव बना सकता है।

यहाँ बात विधि की उस शाखा पर भी लागू होगी है जो राज्य के गठन का प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है जिससे हमारा यहाँ विशेष रूप से सम्बन्ध है और जो सामान्यतया 'माविधानिक' विधि कहलाता है। समस्त राज्याँ में विधि की यह शाखा विद्यमान है और विधि निर्माण का तीनों पद्धतियों का—ममाल की रुढ़ियाँ अथवा रिवाजों 'यायाघोष' के निणयों विधानमंडल के अधिनियमों का उसका रचना में अभिन्न मात्राओं में उपयोग किया जाता है। जहाँ तक प्रथम दो पद्धतियों का सम्बन्ध है विभिन्न सविधानों में केवल मात्रा का ही अन्तर है क्योंकि ऐसा कोई सविधान नहीं है जिसमें ऐसा रिवाज न हो जिसकी स्थापना विधि के आधार पर न हमारे रुढ़ि के आधार पर होना है और न ऐसा ही कोई सविधान है जिसका विकास में 'यायाघोष' के निणयों न कुछ-कुछ भाग न लिया हो। संयुक्तराज्य, जर्मनी या फ्रांस में इस प्रकार सविधान के विकास का प्रभावित करने का निणय कम हुए और ब्रिटन में अधिक। जहाँ तक तीसरे प्रकार अर्थात् धार्मिक सविधि का सम्बन्ध है सविधानों में केवल मात्रा का ही नहीं बल्कि प्रकार का भी भेद है। यहाँ हम 'माविधानिक' विधि शब्द का दो अर्थों के साथ भेद करना चाहिए। अपने विस्तृत अर्थ में इसका तात्पर्य ऐसी किसी भी सविधि या निणय विधि से है जो कि सविधान का प्रभावित करती है। सीमित अर्थ में हमें तात्पर्य केवल उन विधि से है जो कि सविधान कहलाने वाले दस्तावेजों में और सविधान में परिवर्तन या संशोधन करने के लिए मूल सविधान में निर्धारित किसी विशेष प्रक्रिया से जो पारित क्रिया में समाविष्ट है।

अब यह स्पष्ट है कि ब्रिटन के सविधान के समान हर दस्तावेजों सविधान में हम सीमित अर्थ में कोई 'माविधानिक' विधि नहीं है। यह भी प्रत्यक्ष ही है कि ऐसी किसी भी दस्तावेजों सविधान में जो अपने संशोधन के सम्बन्ध में कोई भी विशेष जन निर्धारित नहीं करता—और जिसका उदाहरण 'मसालिका' द्वारा निर्जीव बना लिए जाने के पूर्व का यूनिटरीय सविधान है—इस अर्थ में कोई भी संशोधन

सांविधानिक विधि नहीं होती। अतः, मुख्य अन्तर ता उनमें परिवर्तन करने की पद्धतियों के बीच है। कोई भी प्रेक्षक किसी ऐसे संविधान के सम्बन्ध में जिसकी जड़े ब्रिटन के संविधान के सदृश पुरानी हों। यह आशा नहीं करेगा कि वह दस्तावेजी रूप का है, क्योंकि शासन के पुराने रूप अनिवार्यतः अस्थिर तथा अधिशिष्ट प्रचार के होते हैं, और रूढ़ि की सरिता पर समय-समय पर विधि का बाध बाध दिया जाता था। कोई यह आशा नहीं कर सकता कि ऐसा समाज या अपने प्रयोजना की मिष्टि के लिए अर्धे की तरह भटक रहा हो, दस्तावेजी संविधान के सदृश अत्यन्त परिष्कृत उपकरण की रचना कर सकेगा। ऐसा उपकरण बहुत आगे चलकर विकसित हुआ और, जैसा कि हम कह चुके हैं, वह उन्नत राजनीतिक चेतना की अभिव्यक्ति है, जिसे किसी भाँति अमरता उपद्रव के द्वारा आकस्मिक तथा पूर्णरूप में प्रकट होने का अवसर प्राप्त होता है। परन्तु यदि किसी राजनीतिक समाज को एक ही समय तथा एक दस्तावेज में इस प्रकार की आकस्मिक और पूर्ण अभिव्यक्ति की आवश्यकता नहीं हुई तो उससे उसने शासन का उपकरण की प्रामाणिकता किसी भी भाँति कम नहीं हो जाती और साधारण विधियों के रूप में पारित उसने सांविधानिक परिवर्तन बिल्कुल वैसे ही स्थायी होते हैं मानो वे दस्तावेज में उल्लिखित प्रक्रिया विशेष के द्वारा पारित किए गए हों।

यही बात ऐसे संविधान के बारे में भी सत्य है जिसमें दस्तावेज के रूप में होते हुए भी विधि-निर्माण की साधारण प्रक्रिया के द्वारा परिवर्तन हो सकते हैं और जिसमें इस प्रयोजन के लिए किसी साधन विशेष की व्यवस्था नहीं होती। यह, जैसा कि हम लिख चुके हैं, उन पद्धतियों के अनुसार जिनके द्वारा सांविधानिक विधि या अधिनियमन होता है, संविधानों के वर्गीकरण का एक साधन है। अनेक संविधानों में यह उल्लिखित रहता है कि इस बोटि की विधि (संविधान-सम्बन्धी) विधि-निर्माण के साधारण कार्य में प्रस्तुत पद्धति से भिन्न पद्धति के द्वारा पारित हानी चाहिए। ऐसे संविधान अनम्य होते हैं। दूसरे संविधान ऐसा कोई भेद नहीं करते। उन संविधानों के अधीन जो निकाय किसी भाँति के विधि-निर्माण के लिए उत्तरदायी होता है वह समस्त भाँति की विधि के निर्माण के लिए, चाहे वह संविधान विधि हो अथवा अन्य प्रकार का, उत्तरदायी होता है। ये संविधान नम्य होते हैं और जो बात उस राज्य की, जिसका ऐसा संविधान होता है, विशिष्टता प्रकट करती है, वह उसकी संसद की असंमित सत्ता है।

3 नम्य संविधान का वास्तविक स्वरूप

इस भाँति नम्य संविधान की कसौटी सशोधन की पद्धति से सम्बद्ध है। यदि संविधानिक विधियाँ के पारित करने की पद्धति ऐसी साधारण विधियों की,

जो कि सांविधानिक स्वरूप की न हा, पारित करने की पद्धति के समान हो तो संविधान नमनीय है। प्रत्येक आधुनिक संविधानी राज्य में, जैसा कि हम कह चुके हैं, ब्रिटिश संसद के अनुरूप ही, उचित रूप से यथित विधानमंडल होता है, और संसद की असीमित सत्ता से तात्पर्य यही है कि राज्य में ऐसी और कोई शक्ति नहीं है, जो संसद के अधिकार क्षेत्र को सीमित कर सके अथवा उसके निर्णयों का अतिक्रमण कर सके। सभी संसदों को यह असीमित सत्ता प्राप्त नहीं होती। इस बात पर हम सघीय राज्यों के सम्बन्ध में जोर दे चुके हैं। परन्तु प्रतिनिधिक विधानसभाओं पर इस भाँति का निर्बन्धन केवल सघीय राज्यों में ही नहीं दिखाई देता। बहुत-से एकात्मक राज्यों में भी संविधान का विशिष्ट गरिमा वाला दस्तावेज समझा जाता है जिसमें किसी विशेष साधन के द्वारा ही, जो कि साधारण विधि निर्माण प्रक्रिया से बहुत अधिक जटिल होना है, परिवर्तन हो सकता है, अथवा उसे उच्चतर दायित्व वाली विधि माना जाता है जिसमें परिवर्तन करने के लिए विधानमंडल के कार्य पर बंध निर्बन्धन आरोपित रहते हैं।

अन्य संविधानों वाले राज्यों में सांविधानिक संशोधन की मोटे तौर से चार पद्धतियाँ प्रचलित हैं। प्रथम, विशिष्ट निर्बन्धन के अधीन विधानमंडल के द्वारा, दूसरे, जनमत-संग्रह के अध्ययन से जनता के द्वारा, तीसरे, सघीय राज्यों की विशिष्ट पद्धति के द्वारा जिसके अनुसार संघनिर्मात्री इच्छाओं में से ममस्त या उनका कोई अनुपात परिवर्तन से महमत होना चाहिए, और चौथ, इन प्रयोजनों के लिए आमंत्रित किसी विशेष सम्मेलन के द्वारा। हम इनके सम्बन्ध में अगले अध्याय में विस्तारपूर्वक विचार करेंगे। यहाँ पर यह बताना आवश्यक है कि नम्य संविधान वाले राज्य में इस भाँति के कई भी निर्बन्धन नहीं होंगे। अपनी पुस्तक 'दी गवर्नमेंट ऑफ इंग्लैंड' की भूमिका में महान अमरीकी लेखक ए. सी. लॉवेल ने कहा है कि नम्य और अनम्य संविधान में बहुत कम अन्तर हो सकता है, और यह भेद समय के प्रवाह के साथ धूमिल होता जाता है। उसका कथन है कि उन देशों से जो अपन आधारभूत संविधानों को साधारण विधायी प्रक्रिया से बदल सकते हैं, हम धीरे धीरे अनजान ही उन देशों तक आ पहुँचते हैं जहाँ सांविधानिक और विधिनिर्मात्री शक्तियाँ वास्तविक रूप में विभिन्न हो जाती हैं।

इन आधार पर लेखक का यह कथन है कि संविधानों का नम्य और अनम्य संविधानों में वर्गीकरण किन्हीं भी वास्तविक नहीं है। फिर भी वह वास्तविक है। यदि हम एक ओर यूनाइटेड किंगडम के पूर्णतया नम्य संविधान और दूसरी ओर मयुक्तराज्य के अत्यन्त अनम्य संविधान की लेकर आधुनिक जगत् में संविधानों के परिवर्तन की बढ़ती हुई कठिनाईयाँ के विषय में चिन्तन करें तो क्या यह कह सकना ठीक होगा कि हमें विश्वासवारी रखनी चाहिए नहीं मिलती? निश्चय ही यह रक्षा वही स्थिति है जहाँ विधानमंडल पर, संविधान-विधि के सम्बन्ध में

कार्य करते समय, स्वायत्ते सगना आरम्भ हो जाता है। इस रीति के एक ओर ऐसे राज्य हैं जिनकी ससदे, यद्यपि वे दस्तावेजी सविधान के आधार पर स्थापित होती हैं, इस विषय में अनिबन्धित हैं। दूसरी ओर वे राज्य हैं जिनकी ससदे असीमित नहीं हैं। दूसरे प्रकार के राज्या तो सूची बेलजियम जैसे राज्य से प्रारम्भ होती हैं जहाँ साविधानिक प्रस्तापनाआ (Proposed) पर विचार करते समय सदस्या की एक विशेष गणपूर्ति की उपस्थिति आवश्यक होती है और उनके विधि रूप में पारित किए जाने के लिए एक विशेष बहुमत की अपेक्षा की जाती है। यह अवस्था आगे बढ़कर उस स्थिति तक पहुँच जाती है जब कि साधारण विधानमंडल को स्वतः ही साविधानिक अधिनियम पारित करने का अधिकार नहीं होता। इसका उदाहरण संयुक्तराज्य है।

अतः, नम्य सविधान का वास्तविक स्वरूप स्पष्ट है। नम्यता और अनम्यता वर्गीकरण का पूर्णतया वैध आधार है यद्यपि वास्तव में सध्या अनम्य सविधानों की ही अधिक संख्या है। वास्तव में महत्वपूर्ण आधुनिक राज्या में केवल दो राज्य ही ऐसे हैं, जहाँ साविधानिक प्रयोजना के लिए कोई भी विशेष प्रक्रिया निर्धारित नहीं है। वे ग्रेट-ब्रिटेन और न्यूजीलैंड के राज्य हैं। अतः, उन दोनों में नम्य सविधान है। उनकी ससदे इस विषय में किसी वैधानिक अडपन के बिना कार्य कर सकती हैं। यूनाइटेड किंगडम के समान जिन देशों में कोई भी दस्तावेजी सविधान नहीं होता वहाँ ससदे अपनी पृथक् विधियों में से किसी को या सबको ही निरस्त कर सकती हैं, किसी भी प्रथागत रुढ़ि को समाप्त करने के लिए विधि निर्माण कर सकती हैं और यदि वह चाहे तो शासन का बिलकुल ही नया तथा पूर्ण उपकरण स्थापित कर सकती हैं। यह ठीक है कि ऐसी अनेक गम्भीर बातें हैं जिनके कारण वह ऐसे विषयों में बहुत आगे नहीं बढ़ना चाहती, परन्तु ऐसे कार्य के लिए कोई वास्तविक निषेध नहीं है। परन्तु जहाँ दस्तावेजी सविधान प्रचलित है, जैसा कि अब विचारार्थी अन्य राज्यों में है, वहाँ या तो सविधान में उल्लिखित संशोधन की विधि स्पष्ट रूप से साधारण विधानमंडल को जैसा वह चाहे वैसा करने को स्वतन्त्र छोड़ देती है जैसा न्यूजीलैंड में,¹ अथवा सविधान को बदलने के लिए क्या किया जाय इससे विषय में उसमें कोई शर्त ही नहीं होती जैसा पहले इटली में था। अतः, ब्रिटेन की भाँति ही न्यूजीलैंड में इस विषय में विधानमंडल सर्वोच्च है। अब हम ब्रिटेन और न्यूजीलैंड के नम्य सविधानों का सूक्ष्म परीक्षण करेंगे और अगले अध्याय में कुछ महत्वपूर्ण अनम्य सविधानों का विस्तारपूर्वक अध्ययन करेंगे।

1 सन् 1956 में पारित निर्वाचन-अधिनियम (Electoral Act) के कारण इस पूर्ण स्वतंत्रता में कुछ कमी आ गई है।

4 ग्रेट ब्रिटेन के नम्य सविधान का विकास

ब्रिटिश सविधान बहुत पुराना है परन्तु उसकी आयु व सम्बन्ध में कभी-कभी अनिश्चयता की जाती है। उदाहरणार्थ, आज ग्रेट ब्रिटेन में उस शासन का प्रायः कोई अंश नहीं रह गया है जो अत्यन्त महान व समय में प्रचलित था और यदि मन्तावार्ता ही ब्रिटिश स्वाधीनता का करव माना जाय तो इस देश में शासन का प्रचलित सिद्धांत में स प्रह्वन यात्र ही ऐसा हास जिनका उद्गम उसमें हुआ है। वास्तव में ब्रिटिश सविधान की पुरातनता पर बत देना शायद एक अनुपयुक्त स्थल पर जार देना है क्योंकि उस सविधान की विजिष्ट शक्ति उसकी पुरातनता में उतनी नहीं है जितनी कि उसकी नम्यता में है जिसके बिना प्राचीन सविधान नाम में भी बहुत पहल उसी तरह लुप्त हो जाता जैसे तथ्य-रूप में वह बहुत-कुछ अंश में लुप्त हो गया है। टर्नरड व राजा का प्रारम्भिक विशेषाधिकार शताब्दियों के दौरान में व्यावहारिक रूप में लुप्त हो गए हैं और व आज केवल शब्दा के रूप में ही विद्यमान रह गए हैं। यूनाइटेड किंगडम नाममात्र में एक राजतंत्र है और इस नाममात्रवाद (Nominalism) का प्रयोग अल्पतम नवीनतम सविधियों के शब्दा में भी बिधा जाता है जिनका यदि हम शान्दिक अर्थ ग्रहण करें, तो त्रिनुल निरपेक्ष और आज की अवस्थाओं के विरुद्ध ही असंगत होगा। ब्रिटिश सविधान की काद और ऐसी विजिष्टता नहीं है जैसी कि यह शब्द और भाव की असंगति है, क्योंकि इस विजिष्टता का कारण ही इसी महान् सचट के बिना परिवर्तन और अधिक हिमा व बिना विकास सम्भव हो सका है और इसमें ही यहाँ का सविधान समाज का स्थायित्व को अभिव्यक्त करने वाली दृष्टिवादी भावना का कृष्टि किए बिना अपन का आज का समाज की गतिशील आवश्यकताओं के अनु-रूप बन सका है।

ब्रिटिश सविधान का विकास की कहानी परिवर्तित होत वाली आवश्यकताओं का साथ अनुकूलता स्थापित करने के निरन्तर प्रयत्न की गाथा है। यह अनु-कूलन का कार्य दो प्रकार से, कठि तथा विधि के द्वारा, हुआ है। इन दोनों तत्त्वों में सादृश्यों के साथ भेद करना चाहिए, हालांकि इन दोनों का बहुधा 'सविधान विधि' शीर्षक का अन्तर्गत साथ-साथ रखा जाता है। इनमें प्रथम तत्व (कठि) पारिभाषिक दृष्टि में विधि नहीं है, क्योंकि यह उन नियमों और आचारा में बना है, जो राष्ट्र के साविधानिक जीवन में सजसूती के साथ जम हुए हैं परन्तु जिन्हें न्यायालय परीक्षा के लिए सामन जान पर मान्य नहीं करेगा। दूसरा तत्व वास्तविक विधि है, जो निश्चित हो अथवा अनिश्चित, न्यायालयों द्वारा प्रवर्तित किया जाएगा। विधि का यह विचार तीन तत्वों का बना हुआ है, यथा (1) निश्चित अथवा दण विधि (Common Law), (2) सविधि (Statutes), (3)

मधिया (Treaties)। हमन डम रिकाम के विषय पर अध्याय 2 में कुछ प्रकाश डाला है। हम यहाँ पर महान गाबिघानिज शक्तिशाली मंडल के द्वारा मुझाए हुए पांच युग में इस नम्य सविधान के विकास का सक्षिप्त रूप में वर्णन करेंगे। यह युग निम्नलिखित है (1) प्राचीनतम काल में प्रथम मंडल की मृत्यु (सन् 1307) तक, (2) प्रथम एनिशियेज की मृत्यु तक (सन् 1307-1603), (3) तृतीय विलियम की मृत्यु तक (सन् 1603-1702) (4) ग्रेट्ब्रिटन के मुधार अधिनियम के पास होना तक (सन् 1884-85) और (5) आज तक।

(1) नार्मन्डो की विजय (सन् 1066) के पश्चात् प्रथम विनियम और उनके उत्तराधिकारियों के अधीन मामलाकाद के (जो कि उक्त घटना से पूर्व ही विद्यमान था) व्यवस्थित हो जाने के कारण जागन की आमन-नेकगनीय पद्धतियों में पर्याप्त परिवर्तन हुआ। नार्मन्-फेंच वाग के तत्कालीन प्राधान्य के अनुकूल बन कर बहुत-सी पुरानी समस्याएँ कायम रही हालांकि उनके नाम बदल गए। इस युग की सबसे बड़ी विशेषता राजा के हाथों में शासन का केन्द्रीयकरण थी, जिसमें विघटन की आर काय करने वाली सामनवादी प्रवृत्ति आनुपातिक रूप में निर्बल हो गई। सन् 1066 से इस सम्पूर्ण युग के दौरान राजा और सामन्तों के बीच में एक समर्पण बना रहा। एक निर्बल राजा के द्वारा धारित मुकुट के विरुद्ध पहले इन सामन्तों के विरुद्ध ने जैसा कि स्टोपे-सन के शासनकाल में हुआ, विल-हृल अव्यवस्था उत्पन्न कर दी, परन्तु बाद में उस विरोध ने अधिक नियमित रूप धारण किया जैसा कि जॉन के समय के मेग्नाकार्टा में जाने वाले प्रलेख से प्रकट होता है। तीस वर्ष पहले मायमन डी मॉण्डफोर्ड के द्वारा प्रस्तुत उदाहरण के अनुसार सन् 1295 में प्रथम एडवर्ड द्वारा समद की आमन्त्रित करना राजा और सामन्तों के पारस्परिक समर्पण की एक आगे की मजिल थी, क्योंकि इस घटना से राजा के मलाहकारों में मामलायोजना का सम्मिलित किया जाना प्रारम्भ हो गया। इसका अमर यह हुआ कि सदन में अब तक जो धार्मिक एवं लौकिक सामन्तों का सर्वव्यापी प्रभाव था उसको सन्तुलित करने के लिए एक दूसरा प्रभाव आ गया, हालांकि लोक-मदन (Commons) की स्थापना का मूल उद्देश्य यह नहीं बल्कि अतिरिक्त धनराशि का अनुदान प्राप्त करना ही था।

(2) अगले काल (सन् 1307-1603) के प्रथम भाग में ससदीय प्रयोग भग्न हो गया। लक्वास्टरबशीय राजतन्त्र का (सन् 1399-1461), जिसका कोई रक्तमूलक अधिकार नहीं था, अपने चिरस्थायित्व के लिए इस सस्था पर ही अवलम्बित रहना पड़ा। यह सस्था पष्ठ हेनरी के शासनकाल में अनेक भाति की कटिनाइया के बीच में बुरी तरह से कुख्यात हो गई। इस शासनकाल में सामन्तवाद पुनः बगावत कर उठा और उमने गुलाबों के युद्धों में अराजकता का अपना अन्तिम

खेल खुलकर खेला। ट्यूडर वंश (सन् 1485-1603) ने अधीन पिर व्यवस्था कायम हुई। यद्यपि उनका राजतन्त्र निम्नकुशलावादी था, परन्तु वह साविधानिक रूपा के आवरण में छिपा हुआ था। ट्यूडर काल की सारभूत साविधानिक बात थी—यदा-कदा ससद् का आमन्त्रण। यह जानना उतना आवश्यक नहीं है कि इस समय में ससद् ने क्या किया, जिनका इस बात को ध्यान में रखना कि वह कायम रही। इससे ही इंग्लैंड में ससदीय शासन के रिवाज का वास्तविक प्रारम्भ हुआ। ससद् के प्रयोग के द्वारा ट्यूडरो ने स्टुअर्ट काल के दौरान राजा और ससद् के बीच होने वाले संघर्ष का अनजाने ही आधार तैयार कर दिया। ट्यूडर काल के अंत तक निरपुणतावादी राजतन्त्र की आवश्यकता समाप्त हो चुकी थी और उस युग में ससद् का न्यूनाधिक अविच्छिन्न अस्तित्व आगामी युग के लिए बहुत ही महत्वपूर्ण सिद्ध हुआ।

(3) स्टुअर्ट काल में राजा और ससद् के बीच के विवाद का युद्ध के द्वारा निर्णय हुआ। प्रथम जेम्स के शासनकाल के संघर्षों और उनके पुत्र के समय में गृहयुद्ध के पश्चात् ब्रिटिश राज्य ने कुछ समय तक (कॉमनवेल्थ सन् 1649-1660) ऐसी बात देखी जैसी कि इससे पूर्व उसने कभी नहीं देखी थी और जो उसे पिर कभी नहीं देखनी थी। यह बात थी हस्तावेजी सविधानों का एक सिल-सिला। पुनर्स्थापन (Restoration) से पुराने ससदीय रूपों का पुनरुज्जीवन हुआ, परन्तु अब ससद् उन अधिकारों के लिए दावे कर रही थी जो उसे सन् 1688-89 की क्रांति के फलस्वरूप प्राप्त होन थे। इस क्रांति के फलस्वरूप द्वितीय जेम्स राज्यच्युत हुआ और अधिकारों का विधेयक (Bill of Rights) प्राप्त हुआ जिसने वास्तव में राजा के ऊपर ससद् की सर्वोच्चता कायम की, हालांकि औपचारिक रूप में राज्य की प्रभुता ससद् सहित राजा के हाथों में ही बनी रही। अधिकारों का विधेयक उन अनेकानेक सविधियों में से प्रथम था जिनसे आज सविधान की लिखित विधि निर्मित हुई है। उस समय से बिनी भी राजा के लिए उस क्रांति कार्य करना जैसा कि स्टुअर्टों ने किया, केवल रिवाजी तौर से ही अ-साविधानिक नहीं, बरन् सविधीय रूप से भी अवैध है। अधिकारों के विधेयक के पश्चात् व्यवस्था अधिनियम (Act of Settlement) आया, जिसने राजा पर ससद् की विजय को सुस्पष्ट कर दिया।

(4) अगले युग (सन् 1702-1885) में साविधानिक प्रयासों का अत्यंत असाधारण विकास हुआ। ये प्रयास इस काल में लिखित रूप में तो नहीं मिलती परन्तु वे वर्तमान शासन व्यवस्था का आधार बनी हुई हैं। यही से मंत्रिमंडल-प्रणाली (जिसके विषय में हम आगे के एक अध्याय में विचार करेंगे) और आधुनिक संसदीय प्रक्रिया की पूर्णरूपेण स्थापना हुई। इसमें से कुछ सविधान सम्बन्धी प्रयासों, कुछ अनिश्चित विधियों, और कुछ सविधीय विधियों से सम्बद्ध हैं।

सविधान की विधि को सशोधित करने वाली सविधियों में से, जो कि इस काल में पारित हुईं, सबसे अधिक महत्वपूर्ण सन् 1716 का सप्तवर्षीय अधिनियम, और उन्नीसवीं शताब्दी के मुद्यार अधिनियम (सन् 1832, 1867, 1872, 1884, 1885) थे, जिनका मनाधिसार, मतपत्र और स्थानों के वितरण पर प्रभाव पड़ा। अन्त में, इस काल में उन सविधियों के भी कुछ महत्वपूर्ण उदाहरण मिलते हैं, जिन्हें हमने सधियाँ कहा है और जो स्वाटलैंड आयरलैंड और वनियम उप-निवेशों (जिनके विषय में हम एक्वात्मक राज्य के अध्याय में प्रकाश डाल चुके हैं) के साथ की हुई थी।

(5) अन्तिम युग हमारे समय का ही है। इस काल का महान् सविधानिक अधिनियम सन् 1911 का ससद अधिनियम (Parliament Act) है, जिसकी उत्पत्ति लॉयड जॉर्ज के सन् 1909 के बजट की लॉर्ड-सभा द्वारा अस्वीकृति पर समद के दोनों सदनों के बीच हुए विवाद में हुई। ब्रिटेन के सविधान की नम्यता और ब्रिटिश ससद की असंश्लित सत्ता इस विवाद और उसके उपरान्त निमित्त सविधि से अधिक अच्छी प्रकार और विसी बात से प्रकट नहीं होती। ससद के एक अधिनियम मात्र में ही दोनों सदनों के बीच के सम्बन्धों में पर्याप्त परिवर्तन हो गया। लॉर्ड-सभा अपने अधिकारों के मूलभूत परिसीमन से महमत हो गई, और इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विधिनिर्माण की रूढिगत प्रक्रिया का प्रयोग किया गया। इससे भी अधिक, इस घटना से 'रूढियों एवं प्रथाओं का अन्ततः सविधान की विधि पर अवलम्बन' स्पष्ट होता है। सन् 1909 के पूर्व सदा ही सविधान की एक प्रथा के रूप में यह माना जाता रहा कि लार्ड लोग धन-विधेयक में सशोधन नहीं करेंगे और न उसे अस्वीकृत ही करेंगे। जब उन्होंने ऐसा किया तो इस भय के विरुद्ध प्रथा को शक्तिशाली बनाने के लिए सविधि की आवश्यकता हुई। इसी काल का सन् 1949 का समद अधिनियम भी है जिसने मूल अधिनियम द्वारा स्थापित प्रक्रिया की सहायता से सन् 1911 के अधिनियम में सशोधन किया। इस काल की अन्य बड़ी सविधियाँ सन् 1918 का जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the People Act), जिसने स्त्रियों को बहुत बड़ी संख्या में मतदान का अधिकार दिया, और सन् 1928 का अधिनियम है, जिसने स्त्रियों को उन्ही शर्तों पर मतदान का अधिकार दिया जो कि पुरुषों को प्राप्त है। इनके विषय में हम बाद में विस्तारपूर्वक विचार करेंगे।

5 व्यवहार में ब्रिटिश संविधान

युगों के इस सम्बन्ध विकास से उस सविधान का उद्गम हुआ है जिसके अधीन आज ब्रिटेन शासित हो रहा है। अब भी रानी नाम के लिए सर्वोच्च है। वह नाममात्र के लिए विधिप्रदात्री, न्यायाधीश, तथा सशस्त्र सेना की प्रधान सेनापति

उत्तरदायी नहीं ठहराई जा सकती । अन्ततः, इस कथन का उसके बिलकुल शाब्दिक अर्थ में ग्रहण किया जाना चाहिए, क्योंकि यदि रानी कोई अपराध करती है (डायरी प्रधानमंत्री को मोली से मार देने व उदाहरण प्रस्तुत करता है) तो विधि में ऐसी कोई प्रक्रिया नहीं है जिसने द्वारा उस पर मुकदमा चलाया जा सके । इन कथन का यह भी तात्पर्य है कि कोई भी किसी अनुचित कार्य के समर्थन में रानी के आदेश का आश्रय नहीं ले सकता । यह विधि है परन्तु लिखित नहीं है ।

(2) राजा या रानी के द्वारा किए गए प्रत्येक कार्य के लिए कोई-न-कोई व्यक्ति वैधिक रूप में उत्तरदायी है ।

प्रक्रिया का उत्तरदायित्व इन तथ्यों का परिणाम है कि रानी कोई त्रुटि नहीं कर सकती, न्यायालय किसी भी कार्य को राजा या रानी के द्वारा किए गए कार्य के रूप में मान्य नहीं करेगा, और किसी भी अधिनियम को मूढ़ान्वित करने वाला मंत्री ही उसके लिए जवाबदार होता है ।

संविधीय विधि (Statute laws) पर अवलम्बित नियमों में निम्नलिखित अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं —

(1) "राजा या रानी में ऐसी कोई शक्ति नहीं है कि वह विधि के पालन के कर्तव्य की अपेक्षा कर सके ।"

यह अधिकारों के विधेय (बिल ऑफ राइट्स) में निश्चित रूप से उल्लिखित किया गया है । व्यवहार में इसका तात्पर्य यह है कि कोई भी सरकार जो संविधि-संहिता में लिखित विधि की गान्यता को मानने से इनकार करती है, अवैध रूप से कार्य करती है ।

(2) लोक-सदन द्वारा दो क्रमिक सत्रों में पारित और हर बार लॉर्ड्स सदन द्वारा अस्वीकृत विधेयक (बमर्तें कि इस प्रक्रिया में एक वर्ष पूरा हो गया हो और बावजूद इसके कि उस वास्तविक में सामान्य निर्वाचन हो चुका हो) रानी के पास हस्ताक्षर के लिए सीधा भेज दिया जाता है । लोक सदन द्वारा एक बार पारित और लॉर्ड्स सदन द्वारा अस्वीकृत धन-विधेयक एक महीने के व्यतीत होने के पश्चात् विधि बन जाता है (लोक-सदन का अध्यक्ष यह निश्चित करता है कि कौन-सा विधेयक धन विधेयक है) । सन् 1949 के संसद् अधिनियम में बिलम्बन निषेधाधिकार (Suspensive veto) के काल को निर्धारित किया गया है । इस अधिनियम ने, जैसा कि हम पहले ही देख चुके हैं, सन् 1911 के संसद् अधिनियम में संशोधन किया है, जिसमें तीन क्रमिक सत्रों तथा दो वर्षों के अल्पतम काल की आवश्यकता रखी गई थी । सन् 1911 के अधिनियम द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार वेल्स की चर्च को सन् 1920 में अवस्थापित किया गया और सन् 1949 के संसद् अधिनियम के अधीन ओहा तथा इस्पात उद्योग का राष्ट्रीयकरण सन्

1951 में कर निषा गया, हालांकि दो वर्ष बाद वह निरस्त कर दिया गया था।

(3) सन् 1911 के समद अधिनियम ने अनुमार् समद को पांच वर्ष तक कार्य कर चकने के पश्चात अनिवार्य रूप से भग किया जाना चाहिए ।

इन बातों से हम यह देखते हैं कि ब्रिटिश संविधान कितना नम्य है। इन रुढ़ियाँ इन अलिखित विधियों और इन मविधियों में से कोई भी ऐसी नहीं है जिस समझ का अधिनियम उन्मुखित या निरमित न कर सकता हो। यद्यपि हदितन विकास चिन्ता से होता आ रहा है तो भी यह सत्य है कि समझ सर्वोच्च है और कोई भी न्यायाधीश अथवा विधि-सहिता किसी भी वस्तु को उसकी सर्वाधियों से उच्चतर करार नहीं दे सकती। ब्रिटिश समझ की सर्वोच्चता का हमने बड़ा कोई भी दुष्प्रभाव नहीं हो सकता कि जब हमसे पहली बार मन् 1911 के अधिनियम के अधीन—अर्थात् मन् 1915 में (अन्तिम समझ मन् 1910 में निर्वाचित हुई थी)—अपन-आपका भग करने को कहा गया तो हमने अपना कार्यकाल बढ़ाने के लिए एक अधिनियम पारित कर दिया। यही बात मन् 1940 में भी हुई। कार्यकाल की ये वृद्धियाँ, निम्नदेह, युद्धों के कारण हुई, परन्तु उन्हें करने के लिए समझ को किसी विशेष शक्तियों की आवश्यकता नहीं हुई, और न उसने अपने से परे किसी न्यायाधिकरण में याचना की की। इसी भाँति की एक कार्यकाल-वृद्धि मन् 1715 के जेकोबाइट विद्रोहमन्दन्धी सङ्घ के समय में हुई थी। ऐसा मन् 1716 में हुआ था जब कि तत्कालीन विद्यमान समझ के, जो कि मन् 1694 के त्रि-वर्षीय अधिनियम के उपबन्धों के अधीन निर्वाचित की गई थी, कार्यकाल का बढ़ाने के लिए मन्-वर्षीय अधिनियम पारित किया गया था।

फिर भी, ब्रिटिश मविद्यान नम्य होत हुए भी, एक ऐसे आदर्श के रूप में ग्रहण किया गया है जिस पर अनेक अन्य मविद्यानों की स्थापना हुई है। ब्रिटेन में राजनीतिक सम्पाण अनुभव के आधार पर अस्तित्व में आई और उनका विशिष्ट म्यायित्व इसी कारण है कि उनका विकास मूढम मिद्वान्तों की अपेक्षा अनुभव के आधार पर हुआ है। उन राज्यों की समस्याओं के अध्ययन में ही, जिन्होंने अपनी समस्याओं को ब्रिटेन के समूह में आधारित किया है, उस प्रश्न का उत्तर दिया जा सकता है कि क्या उस प्रकार की सरकार को जिसका युगो के अनुभव में विकास हुआ है ऐसे समुदाय की नई आवश्यकताओं के अनुकूल बनाया जा सकता है जिसकी अप्रत्याशितरूप में उद्दिन स्वतंत्रता अकस्मात् ही एक पूर्णरूप में विकसित राजनीतिक मविद्यान की अपेक्षा करती है।

6 न्यूजीलैंड का नमनोय सविधान

ब्रिटिश मुकुट के अक्षरों में स्व-शासी जातिविषयो के, केवल नृजीनैड सविधान ही नम्य है। वास्तव में एव अर्थ में कुछ वर्ष पहले तब ब्रिटिश स्व-शासी

डामिनियना के सविधान, बिना किसी अपवाद के, अनम्य था। चूंकि इनमें से प्रत्येक को सविधान मूल रूप में वेस्टमिंस्टर में स्थित साम्राज्यिक ससद के द्वारा अर्थात् यूनाइटेड किंगडम की ससद के अधिनियम द्वारा प्रदान किया गया था, अतः, उस सविधान में ब्रिटिश ससद की अनुमति के बिना कोई भी परिवर्तन नहीं किया जा सकता था। परन्तु सन 1931¹ के कुछ समय पूर्व से यह निपेधाधिकार व्यवहार में प्रभावी नहीं था और न्यूजीलैंड के लिए ता सन 1947 में वह उस वर्ष के सविधान (संशोधन) अधिनियम के द्वारा विशिष्ट रूप से हटा दिया गया था।

यह हम देख ही चुके हैं कि न्यूजीलैंड का विद्यमान सविधान किस प्रकार अस्तित्व में आया और किस प्रकार मधीय आधार पर प्रारम्भ होकर सन 1876 में प्रांतीय सरकारों को समाप्त करके वह निश्चित रूप से एकात्मक राज्य बन गया। न्यूजीलैंड का सविधान दस्तावेज के रूप में सन 1852 के अधिनियम में, जिसका शीर्षक न्यूजीलैंड उपनिवेश का प्रनिनिधिक सविधान प्रदान करने के लिए अधिनियम है मिनता है। इस अधिनियम के अनुच्छेद 68 में यह कहा गया है —

‘उक्त गामान्य मभा (अर्थात् इस अधिनियम के द्वारा स्थापित न्यूजीलैंड के विधानमण्डल) के लिए किसी भी अधिनियम या अधिनियमों द्वारा समय-समय पर इस अधिनियम के बिन्ही भी उपबन्धों को बदल देना विधिसंगत होगा।’

इसमें “हर मेजस्टी (सम्राज्ञी) के प्रसाद के सम्बन्ध में भी तक परन्तुक (Proviso) जोड़ा गया है जो आज प्रभावी नहीं है, जैसा कि हम देख ही चुके हैं।

मूल अधिनियम में पर्याप्त परिवर्तन हो चुका है, परन्तु यह विधि निर्माण की सामान्य प्रक्रिया के द्वारा ही हुआ है यहाँ तक कि सन् 1876 का अधिनियम, जिसने प्रांतीय सरकारों को समाप्त किया और न्यूजीलैंड को एकात्मक राज्य बनाया, इस दिशा में सविधान में संशोधन करने के लिए न्यूजीलैंड की ससद के द्वारा पारित एक साधारण सविधि ही था। इसी भाँति वह अधिनियम भी एक साधारण सविधि ही था जिसने सन 1951 में द्वितीय सदन को समाप्त किया। तभी से मूल अधिनियम को एक विवेकपूर्ण और उदार अधिनियम समझा जाता रहा है जिसने राष्ट्रियता की बलवती मांग को स्वीकार कर केवल स्वतंत्रता ही प्रदान नहीं की, बल्कि अपनी भाषा के द्वारा सविधान के संशोधन के लिए प्रगतिशील समाज की आवश्यकताओं के उपयुक्त पद्धति की व्यवस्था कर दी।

¹ वेस्टमिंस्टर की सविधि का वर्ष। पीछे पृष्ठ 83 देखिये।

मन 1956 में एव निर्वाचन-अधिनियम के पारित होने से न्यूजीलैंड के सविधान में कुछ अनम्यता आगई मालूम होती है। इस अधिनियम में एव उपबन्ध रखा गया है जिसके अनुसार सविधान के कुछ खण्डों का निरसन लोक-मभा के 75 प्रतिशत बहुमत या जनमत सग्रह के बिना नहीं किया जा सकता। इन खण्डों का सम्बन्ध प्रतिनिधि-आयोग (Representative Commission) के संगठन एव उससे सम्बन्धित निर्देश, निर्वाचन-क्षेत्रों की संख्या, मतदान के लिये आवश्यक आयु, गुप्त मतदान तथा समद के कार्यकाल से है। किन्तु यह अधिनियम सामान्य विधायी प्रक्रिया द्वारा पारित हुआ था और वास्तव में इन 'रक्षित खण्डों' की व्यवस्था से ससद् की वैध शक्तियों में कोई कमी नहीं आती क्योंकि (जैसा न्यूजीलैंड की ऑफिशियल ईयरबुक, 1961 में कहा गया है) "यह नई व्यवस्था वैधिक दृष्टि से इस अर्थ में प्रभावी नहीं है कि बाद की ससद् को इसका निरसन करने में इसके कारण कोई रुकावट नहीं पैदा होती क्योंकि एक समद अपनी उत्तरवर्ती ससदों को बाध्य नहीं कर सकती।" फिर भी (जैसा ईयरबुक में आगे लिखा है) "इस नये उपबन्ध में ससद् के दोनों दलों का यह एकमत करार लेखबद्ध किया गया है कि कुछ उपबन्ध शासन-व्यवस्था में मूलभूत स्वरूप के हैं और बहुमत मात्र की मनक के अनुसार उनमें परिवर्तन नहीं होना चाहिये। इस दृष्टि से रक्षित खण्डों की सृष्टि करने वाला यह उपबन्ध एक ऐसी औपचारिक प्रथा आरम्भ करता है जिसकी साविधानिक दृष्टि से उपेक्षा नहीं की जा सकती।"

इस भाति न्यूजीलैंड का सविधान नम्य सविधानों में एक अनुपम सविधान है। जब कि यूनाइटेड किंगडम का सविधान, जैसा कि हम देख चुके हैं, गैर-दस्तावेजी है, जिसका किसी विशेष प्रक्रिया के बिना ही संशोधन किया जा सकता है न्यूजीलैंड का सविधान एक ऐसा दस्तावेज है जिसमें संशोधन के साधनों के विषय में उल्लेख है किन्तु जो इस सम्बन्ध में सामान्य विधानमंडल को (उपयुक्त अपवाद को छोड़कर) स्पष्टतः मनाकर रखने देता है।

अनन्य संविधान

1. सांविधानिक विधि-निर्माण के लिए विशेष पक्ष

जहाँ नम्य संविधान का विशिष्ट लक्षण उम राज्य की जिते कि यह लागू होता है, ससद् की असोमित मत्ता है वह अनन्य संविधान का विशिष्ट लक्षण विधानमंडल की भक्ति पर उमने घाहर की शक्ति के द्वारा आरापित मर्दाना है। जब कुछ ऐसी विधिया होती हैं, जिन्हें विधानमंडल सामान्य पद्धति से अधिनियमित नहीं कर सकता तो यह स्पष्ट है कि वह विधानमंडल सर्वोच्च नहीं है। ऐसी अवस्था में साधारण विधानमंडल की विधि से भी बड़ी एक विधि होती है और यही संविधान की विधि है, जा, जैसा हम यह खुते है उच्चतर बाधित की ऐसी विधि है जिसका नम्य संविधान में कोई स्थान नहीं है। इन दो प्रकार की विधियों के भेद को समझने का सबसे सरल तरीका यह समझना है कि अनन्य संविधान सामान्यतया किम भानि अस्तित्व में आए है। अधिकांश अवस्थाओं में वे संविधान सभा बड़ी जाने वाली एक विशेष सभा के निष्पत्ती के फलस्वरूप उत्पन्न हुए है। इस सभा का कार्य साधारण विधि का निर्माण करना न होकर शासन के एक ऐसे उपकरण की व्यवस्था करना होता है जिसकी सीमा के भीतर साधारण विधि-निर्माण का कार्य हो।

संविधान सभा, यह जानने हुए कि उमका विमर्जन हा जाएगा और वह विधि-निर्माण का वास्तविक कार्य अन्य किसी सभा के लिए छोड़ देगी, उमसे विधान में, जिसका वह प्रख्यापन करती है, भावी कार्य के सम्बन्ध में यथासंभव अधि-से-अधि पथ-प्रदर्शन बातों का समावेश करने की चेष्टा करती है। यदि वह संविधान को अपने ही अधिनियम द्वारा परिवर्तित करने की शक्ति को साधारण विधानमंडल के क्षेत्राधिकार से अलग रखना चाहती है, जैसा वह सामान्यतया चाहती भी है, और क्योंकि वह समस्त भावी आवस्यकताओं का पूर्वानुमान नहीं कर सकती, इसलिए उसे सशोधन की किसी विशेष पद्धति की व्यवस्था करनी होती है। संक्षेप में, वह भविष्य में विचार करने के लिए ऐसे विषयों के उपस्थित होने की अवस्था में, संविधान-सभा के पुनर्निर्माण की व्यवस्था करने का प्रयत्न करती है, चाहे वह सभा कुछ निबन्धनों के अधीन कार्य करे हुए साधारण

प्रभावी नहीं है, की। दूसरे प्रकार का निर्वन्धन वह है जिसमें विधानमंडल को भंग किए जान और उस विशिष्ट प्रश्न पर माधारण निर्वाचन की आवश्यकता होती है, जिससे नया विधानमंडल उस प्रस्ताव के पक्ष में जनता से आदेश प्राप्त होने के कारण गार रूप में जहा तक कि उस प्रस्ताव का सम्बन्ध है, एक सविधान मभा हो बन जाता है। यह अनिरिक्त निर्वन्धन बेल्जियम, हालैंड, डेनमार्क तथा नार्वे में (इन सभी देशों में निर्वाचन का बाद संसद् पारित करने के लिये दो-तिहाई समदीय बहुमत की आवश्यकता होती है) और स्वीडन में लागू होता है। यह भी कहा जा सकता है कि किसी हद तक ब्रिटेन में भी यही बात है क्योंकि यह अमम्भाव्य है कि सविधान में किसी प्रातिवारो परिवर्तन के लिए कोई आधुनिक प्रणाली तब तक कोई प्रस्ताव करेगा जब तक पहले जनता से इस सम्बन्ध में अपील न कर लेगा। इस प्रकार की अपील समदीय विधेयक (Parliament Bill) के पारित किए जान से पूर्व मन् 1910 में दा वार की गई थी। परन्तु निश्चय ही यह नहीं कहा जा सकता कि ब्रिटिश सविधान विधि अथवा सविधान की प्रभाएँ ऐसी अपेक्षा करती हैं। उदाहरणस्वरूप मन् 1928 में, संसद् ने एक नवीन मताधिकार अधिनियम पार किया और लार्ड-सभा के सुधार पर विचारविमर्श किया, यद्यपि इन प्रश्नों में से कोई भी प्रश्न मन् 1924 के निर्वाचन के समय जिसमें उस समय का निर्वाचन हुआ था, विवादग्रस्त नहीं था। पुनः अभी मन् 1948 में लार्ड-सभा के निलम्बनकारी निषेधाधिकार के काल को दा वर्ष से कम करके एक वर्ष बनाने वाला विधेयक लोक-सदन के द्वारा पारित किया गया था, जिसे इसके गुण-दोष कुछ भी हो, तीन वर्ष पूर्व हुए साधारण निर्वाचन में इसके लिए कोई स्पष्ट आदेश जनता में प्राप्त नहीं हुआ था।

विधानमंडल के द्वारा साविधानिक परिवर्तन की तीसरी पद्धति वह है जिसमें संयुक्त राज में अर्थात् जिसमें दोनों सदन एक सदन के रूप में बैठते हैं, बहुमत की अपेक्षा होती है। इसका उदाहरण दक्षिणी अफ्रीका है।

(2) दूसरी योजना वह है जिसमें लोक-मत (Popular Vote), जनमत-संग्रह (Referendum) या लोक निर्देश (Plebiscite) की आवश्यकता होती है। इस युक्ति का प्रयोग फ्रांस में प्राति के दौरान में और फिर लुई नेपोलियन के द्वारा और जर्मनी में हिटलर के द्वारा किया गया था। ब्रिटेन में इसका कभी भी प्रयोग नहीं किया गया, हालांकि समद विधेयक पर, जो अंत में मन् 1911 में विधि बन गया, होने वाले विवाद से उत्पन्न गत्यावरोध से पार पाने के लिए इसका सुझाव दिया गया था। यह प्रणाली स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया, आयर, इटली, फ्रान्स (पंचम गणतन्त्र में कुछ अध्यक्षीय प्रान्त को (Presidential Provisos) के साथ) और डेनमार्क (पहले ही उल्लिखित समदीय नियंत्रण के अतिरिक्त) में है।

(3) तीसरी पद्धति सभों की विशिष्ट पद्धति है। निस्सन्देह ऐसा कोई भी सभ नहीं है जिसका सविधान किसी-न-किसी रूप में, सभनिर्मात्री इकाइयों की आधी से अधिक या सभी की सहमति की अपेक्षा नहीं करता। प्रस्तावित विधेयक पर मतदान या तो जनता द्वारा या सम्बन्धित राज्यों के विधानमंडलों द्वारा हो सकता है। स्विटजरलैंड और आस्ट्रेलिया में जनमत सग्रह का प्रयोग होता है। यूनाइटेड स्टेट में किसी भी प्रस्तावित सशोधन के लिये तीन-चौथाई राज्यों के विधानमंडलों अथवा विशेष सम्मेलनों (जिनका नीचे (4) में उल्लेख किया गया है) के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है।

(4) उन में वह पद्धति है, जिसमें साविधानिक सशोधन के निमित्त एक विशिष्ट सभा की तदर्थ रचना होती है। जैसा कि हम कह चुके हैं, एक अर्थ में ऐसा तब होता है जबकि विधानमंडल किसी विशेष निर्बंधन के अधीन सविधान में सशोधन करते हैं, और अधिक स्पष्टतया तब जब कि दोनों सदनों का संपुक्त सत्र होता है। परन्तु कुछ अवस्थाओं में यह सम्मेलन किसी भी अन्य निकाय से बिलकुल विभिन होता है। उदाहरण के लिए अमरीकी सभ के कुछ राज्यों में राज्य के सविधान के सम्यन्ध में यह पद्धति उपयोग में आती है, और ऐसी पद्धति की सभ के सविधान में,—यदि सघीय कांग्रेस ऐसा प्रस्ताव करे, अनुमति है। यह पद्धति लैटिन-अमरीका के बतिमय राज्यों के सविधानों में भी है।

इन तरह मोटे तौर से साविधानिक सशोधनों की दो पद्धतियाँ हैं जिनका अनन्य सविधानों वाले राज्यों में अधिक प्रयोग होता है। पहली पद्धति विशेष निर्बंधनों के अधीन विधानमंडल द्वारा सशोधन पद्धति है, और दूसरी विशेष प्रस्ताव पर जनता द्वारा। अन्य दो पद्धतियों में से एक सघीय राज्यों की विशिष्ट पद्धति है, परन्तु फिर भी वह सर्वव्यापक नहीं है, और दूसरी पद्धति साधारणतया केवल अनुज्ञात्मक है। अब हम अनन्य सविधानों वाले अधिक महत्वपूर्ण राज्यों में से कुछ की साविधानिक सशोधन-पद्धति का अधिक विस्तार के साथ विश्लेषण करेंगे।

2 फ्रांसीसी गणतन्त्र का अनन्य सविधान

फ्रांसीसियों ने 1875 में तृतीय गणतन्त्र की स्थापना से पूर्व के अस्सी वर्षों के दौरान में सविधान-निर्माण में अद्भुत प्रयोग किए थे। सविधान-निर्माण व्यावहारिक राजनीति की एक शाखा है जिसमें ससार ने फ्रांसीसियों को सर्वोत्तम कलानंद के रूप में देखा था, जो अपने ही प्राधिकारियों में से एक के शब्दों में, सविधान की कल्पना एक ऐसी दार्शनिक कृति के रूप में करने के अभ्यस्त थे जिसमें प्रत्येक बात को एक सिद्धान्त से निकाला जाता है, उनके लिए सविधान बला की एक ऐसी कृति थी जिसका क्रम तथा जिम्मेवी समरूपता पूर्ण होनी चाहिए, यह एक

ऐसा वैज्ञानिक उपकरण था जिसकी योजना इतनी यथार्थ हो, जिसका इस्पात इतना उत्तम और मजबूत हो कि उसमें साधारण से साधारण अवरोध भी असम्भव हो जाए। इस राजनीतिक यन्त्र के प्रयोग में फ्रांसीसियों ने एक शताब्दी से भी कम समय में एक दर्जन से अधिक सविधान बना डाले थे। परन्तु वे परिस्थितियाँ, जिनमें फ्रांसीसी जर्मन युद्ध में फ्रांसीसी पराजय के पश्चात् तृतीय गणतन्त्र गठित हुआ था ऐसी थी जिनमें फ्रांसीसी राजमर्मज्ञ पूर्ण दस्तावेज की इस परम्परा से विचलित हो गए और नए शासन की स्थापना जुलाई सन् 1875 में पारित तीन पृथक् विधियों के आधार पर हुई।

उस समय सविधान निर्माताओं की वास्तविक आशा यह थी कि नया सविधान अधिक नहीं चलेगा, क्योंकि उनमें से अधिकांश जरा भी गणतन्त्रवादी नहीं बरब राजतन्त्रवादी थे। यद्यपि गणतन्त्र की निश्चित रूप से स्थापना सन् 1875 तक नहीं हुई थी, तथापि उसका जन्म वास्तव में तृतीय नेपोलियन और उसकी सेना के सैनिकों के बन्दी बनाए जाने के पश्चात् मितवर सन् 1870 में ही हो चुका था। पाँच महीनों तक जर्मनों का जो तोड़कर मुकायला करने के पश्चात् पेरिस का घेराव हो गया और एक संधि हुई, और फरवरी सन् 1871 में यह निश्चित करने के लिए कि क्या युद्ध जारी रखा जाए, मार्बलैगिक गुप्त-मताधिकार के द्वारा एक राष्ट्रीय सभा का निर्वाचन हुआ। परन्तु उसने इससे भी अधिक कार्य किया और शांति स्थापना करते हुए फ्रांस पर अगले चार वर्षों तक राज्य किया तथा भय होने से पूर्व गणतन्त्रीय सविधान पास कर दिया। यह सभा सविधान-सभा बन गई, क्योंकि उसमें विभिन्न भाति के राजतन्त्रवादियों की संख्या गणतन्त्रवादियों से कहीं अधिक थी और उन्हें दूसरे निर्वाचन में अपनी शक्ति के छिन जाने का डर था। परन्तु, जैसा कि थियर (Thiers) ने, जो इस सभा का प्रमुख व्यक्ति था और जो गणतन्त्र का प्रथम राष्ट्रपति बनने वाला था, कहा था, सिंहासन एक था, परन्तु उस पर आसीन होने के लिये तीन दावेदार थे। इन तीनों दावेदारों (अर्थात् बूरबों और औरलिये राजवंशों तथा कुख्यात बोनापार्ट परिवार के वंशजों) के समर्थकों ने, आपस में एकता प्राप्त करने में असफल होकर अपने मतभेदों को भुलाकर एक समझौता कर लिया और 'रुडिवादी गणतन्त्र' की स्थापना के लिए राजी हो गए। उन्होंने आशा की कि उससे भविष्य पूर्णरूप से सुरक्षित हो जाएगा। अधिक उग्र गणतन्त्रवादी इस गणतन्त्र से राजी हो गए क्योंकि उन्हें आशा थी कि इसे एक त्राटिकारी दिशा में परिवर्तित किया जा सकेगा। राजतन्त्रवादी गणतन्त्र कहलाने वाले इस राष्ट्रपति-शासन से इस वास्ते सहमत हो गए कि उन्हें उपरांत में राष्ट्रपति को ही राजा या सम्राट् में बदल देने की आशा थी।

सन् 1875 की इन तीन विधियों का, जो कि उक्त सविधान का आधार थी, सामान्य प्रभाव दो सदनों—सिनेट और प्रतिनिधि-सभा—के एक विधानमंडल

से ही स्वीकार किया जाता था तो उसे जनमत-समग्रह के लिए प्रस्तुत करना आवश्यक था और तब उसके अंगीकरण के लिए उसने पक्ष में मतदान करने वाले लोगों का बहुमत अपेक्षित था।

पंचम फेडरल गणतन्त्र के संविधान ने, जो 28 सितम्बर 1958 को जनमत समग्रह द्वारा अंगीकृत और 4 अक्टूबर 1958 को प्रख्यापित हुआ, नई परिस्थिति को अनुकूल अनेक परिवर्तन किये और प्रासंगिक रूप में उच्च मदन का नाम फिर से मिनेट रख दिया परन्तु अवर (lower) मदन का नाम (जैसा चतुर्थ गणतन्त्र में था) मगनल एसेम्बली हो रहने दिया। यह नाम तृतीय गणतन्त्र में दोनों सदनों के संयुक्त सत्र का था। इस संविधान में संयुक्त सत्र का कांग्रेस के रूप में एक साथ बैठना (Meeting in Congress) कहा गया है। कार्यपालिका विभाग में जा महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गए उनके विषय में आगे (ग्यारहवें अध्याय में) बहुत कुछ लिखा जायगा। यहाँ तो हम संविधान के अनुच्छेद 89 में उल्लिखित सशोधन की परिवर्तित पद्धति का वर्णन करना है। इस अनुच्छेद के अनुसार संविधान में सशोधन के लिये पहल करने का अधिकार प्रधान मंत्री के प्रस्ताव पर राष्ट्रपति को तथा ससद के सदस्यों का है। प्रस्तावित सशोधन को तामाविष्ट करने वाला सरकारी या सराबरीय विधेयक अभिन्न रूप में दोनों सदनों द्वारा पारित होना चाहिये। जनमत समग्रह द्वारा अनुमोदित होने पर ही सशोधन निश्चित रूप धारण करता है। फिर भी, यदि गणतन्त्र का राष्ट्रपति उसे कांग्रेस के रूप में संयोजित ससद के समक्ष प्रस्तुत करने का निर्णय करता है तो उस पर जनमत समग्रह की आवश्यकता नहीं होती। ऐसी स्थिति में जिनमें मत पड़े उनके तीन बटे पाँच बहुमत से स्वीकृत होने पर ही सशोधन अनुमोदित माना जाता है। दम अनुच्छेद में आगे कहा गया है—‘जब देश की अखण्डता खतरे में हो तो सशोधन की प्रक्रिया काम में नहीं लानी चाहिये’। ‘इसके साथ ही पिछले दो संविधानों में विद्यमान यह परम्परा कभी जोड़ा गया है कि ‘शासन के गणतन्त्रीय रूप का सशोधन नहीं हो सकेगा।’

3 इटली के गणतन्त्र का अनम्य संविधान

सन् 1947 में प्रख्यापित इटालियन गणतन्त्र का संविधान पूर्ववर्ती राजतन्त्र के संविधान के सदृश ही है, क्योंकि यह भी दस्तावेज के रूप में है परन्तु अपनी अनम्यता के कारण उससे बिल्कुल भिन्न है। दममें कोई सन्देह नहीं प्रतीत होता कि सन् 1848 के मूल सार्डीनियन संविधान के निर्माताओं का आशय उसे अंतिम संविधान बनाना था और इसी कारण उसमें उसके सशोधन की पद्धतियों के विषय में कोई भी निर्देश नहीं था। किन्तु चूँकि वह सम्पूर्ण इटली में लागू हुआ और द्रुत विकास एवं परिवर्तन के काल में क्रियान्वित हुआ, इसलिए उसे नई परिस्थितियों

के अनुरूप बनाने के लिए कुछ साधन निकालना स्पष्टतः आवश्यक हो गया था। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मजोघन के विषय में मूल सविधान-निर्माताओं के मौन का यह अर्थ माना गया कि साधारण विधायी प्रक्रिया द्वारा परिवर्तन किए जा सकते हैं। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम चतुर्थांश के जिम्मेदार इटालियन राजमर्मज्ञों का यही मन था। उदाहरणस्वरूप, उदारदलीय प्रधानमंत्री किसी न सविधि की अस्पष्टता का स्वीकार करने से इनकार कर दिया और मई 1881 में कहा कि इटली की समझ 'सदा सविधान-निर्मात्री' है। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त की आरम्भ एक अन्य अधिकारी ने लिखा कि "इटली में आज समझ की सर्व-शक्तिमत्ता का सिद्धान्त ग्रेट ब्रिटेन की अपेक्षा किसी तरह से भी कम मुद्द नहीं है।"

दूसरे शब्दों में, फासिस्ट-पूर्व इटली में साधारण और सविधानी विधिनिर्माण में ब्रिटेन के समान कोई अंतर नहीं था। सविधान के मूल पाठ के परिवर्तन पर बहुधा वाद-विवाद तो होता, परन्तु कोई परिवर्तन वास्तव में किया नहीं गया। समझे प्रभावपूर्ण साविधानिक परिवर्तन करने वाली सविधियाँ पारित करती रही, परन्तु उन्होंने सविधान के अग्रभूत में कोई परिवर्तन नहीं किया यहाँ तक कि उसमें कोई धाराएँ भी नहीं आती। ऐसे अधिनियमों के उदाहरण न्यायपालिका के सगठन को विनियमित करने वाली विधि, पोप को शारदीय बैठक वाली विधि और मनाधिकार तथा निर्वाचन-क्षेत्रों के स्वरूप और आकार में समय-समय पर परिवर्तन करने वाली अनेक विधियाँ हैं। वास्तव में इटली का पुराना सविधान इतना नम्य था कि मुसोलिनी अपने अधिनायकत्व के प्रारम्भिक वर्षों में उसे तोड़कर अपनी इच्छा के अनुसार मोड़ने में समर्थ हो सका, यद्यपि बाद में जब उसने निगम राज्य¹ का अन्तिम रूप से सगठन किया तो निश्चित रूप से उसने उसे तोड़-मरोड़कर ऐसा बना दिया कि वह पहचाना भी नहीं जा सकता था।

इसके विपरीत नये इटालियन गणतन्त्र का सविधान स्पष्ट शब्दों में मजोघन की पद्धति को निर्धारित करता है, और यद्यपि मजोघन के विषय का निरूपण करने वाली सविधान की धारा उनकी पूर्ण नहीं है जिनकी कि फ्रांसीसी गणतन्त्र का सविधान की धारा है, तथापि मजोघन-सम्बन्धी इटली की पद्धति भी फ्रांस की पद्धति से विलक्षण मिलती-जुलती ही है। अनुच्छेद 138 में कहा गया है कि साविधानिक मजोघन की प्रक्रिया में निर्वाचकगण तथा समझ (प्रतिनिधि-मदन और मिन्टर-मदन) दोनों शामिल हो सकते हैं। सविधानी मजोघन की विधि प्रत्येक मदन में दो वाचनों में पारित होनी चाहिए, उन दोनों के बीच में तीन महीने में कम का अंतर नहीं होना चाहिए और द्वितीय वाचन में प्रत्येक मदन के सदस्यों का निरपेक्ष बहुमत उसके पक्ष में होना चाहिये। यदि उसके

¹ राज्य 15 रेफ़िरे,

प्रवाशन के तीन महीना के अन्दर जनमत संग्रह के लिये वाई माग दाना में से किसी भी सदन के पञ्चमांश सदस्या के द्वारा अथवा 500 000 मतदाताओं के द्वारा अथवा छह प्रादेशिक परिषदा के द्वारा की जाती है ता इम विधि का जनमत संग्रह के निय प्रस्तुत करना पड़ता है। परन्तु यदि विधि के द्वितीय वाचा में प्रत्येक सदन के दो तिहाई सदस्या के बहुमत का उसे अनुमोदन प्राप्त हो जाना है तो यह शर्त लागू नहीं होती।

4 आयर तथा दक्षिणी अफ्रीका में साविधानिक सशोधन

अब हम आयरलैंड के गणतन्त्र (आयर) और दक्षिणी अफ्रीका के जो फ्रांस् और इटली के समान अनन्य सविधान वाले एकात्मक राज्य हैं साविधानिक सशोधन की प्रक्रियाओं का अध्ययन करेंगे। उन्हें हम सुविधापूर्वक एक साथ ही ले सकते हैं क्योंकि दोनों पुराने ब्रिटिश स्वशासी डॉमिनियन रहे हैं जो गणतन्त्र बनने पर कॉमनवेल्थ से अलग हो गए।

(1) आयर (आयरलैंड का गणतन्त्र)—आयर, जिम नाम में दक्षिणी आयरलैंड सन् 1937 से पुकारा जाता है, सन् 1922 में आयरिश फ्री स्टेट के नाम से उस संधि के फलस्वरूप स्थापित हुआ जो दमन एवं गृहयुद्ध जन्म विनाश के बाद ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैंड के सम्बन्धित भाग के बीच हुई थी। इस संधि के फलस्वरूप दक्षिणी आयरलैंड को स्वशासी डॉमिनियन का पद प्राप्त हुआ और दो सदन (डेल आयरिन और सीनेट) के विधानमंडल की तथा उपावे प्रति उत्तरदायी कार्यपालिका की स्थापना हुई जो नाममात्र को मुकुट द्वारा नियुक्त एवं गवर्नर-जनरल के हाथों में थी, हालांकि जैसा पहले कहा जा चुका है, सन् 1937 के सविधान ने गवर्नर जनरल के पद का समाप्त कर दिया और बाद में सन् 1948 के अधिनियम से आयर एक स्वतन्त्र गणतन्त्र बन गया। मूल सविधान के अनुच्छेद 50 में सशोधन की पद्धति का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है परन्तु उसमें यह भी कहा गया है कि सविधान में निर्धारित व्यवस्थाएँ प्रख्यापन की सारीख से आठ वर्ष तक प्रभावी नहीं होगी। उसमें निर्धारित सशोधन की पद्धति सार रूप में सन् 1937 के सविधान में उल्लिखित पद्धति के समान ही है और आजकल वही प्रवर्तनशील है। नये सविधान के अनुच्छेद 46 (2) में कहा गया है कि 'इस सविधान में सशोधन के लिये प्रत्येक प्रस्ताव का सूत्रपात प्रतिनिधि सभा (डेल आयरिन) में एक विधेयक के रूप में होगा और ओरियेक्टास (संसद्) के दोनों सदनों द्वारा पारित हो जाने या पारित हुआ समझा जाने पर जनता के निर्णय के नियम जनमत संग्रह के विषय में उस समय प्रभावी विधि के अनुसार जनमत संग्रह के नियम प्रस्तुत किया जायगा।' इसके साथ ही अनुच्छेद 47 (1) में कहा गया है कि जनता के समक्ष इस प्रकार प्रस्तुत किया हुआ प्रत्येक

प्रस्ताव जनमत सङ्ग्रह में प्रस्ताव के पक्ष में बहुमत होने पर अनुमोदित ममत्रा जायगा।

(2) दक्षिणी अफ्रीका—उन्नीसवीं शताब्दी में विद्यमान आंग्ल-डच शत्रुता से, जिसका चरम रूप 1899-1902 के युद्ध में प्रकट हुआ, उत्पन्न समस्याओं का समाधान, 1909 में पारित साउथ अफ्रीका एक्ट द्वारा 1910 में चार प्रान्तों के संघ (यूनियन) की स्थापना द्वारा किया गया था। जैसा हम देख चुके हैं, यह देखने में ही संघ था, वास्तव में नहीं, क्योंकि यद्यपि प्रान्तों की प्रकृतिमाँ उल्लिखित थी परन्तु वे स्थानीय सत्ताओं की शक्तियाँ से विलकुल भिन्न नहीं थी और वे उन्हें अपने अधिकार में नहीं, संघ की समझ की इच्छा से प्राप्त थी। समझ प्रान्तीय परिषद के किसी भी अङ्गप्रदेश का, समझ के किसी अधिनियम के विरुद्ध होने की हालत में, अमान्य करार दे सकती थी।

संशोधन की प्रक्रिया दक्षिणी अफ्रीका अधिनियम के खण्ड 152 में निश्चित रूप से निर्धारित थी। उसमें कहा गया था कि संघ की समझ सामान्य विधायी प्रक्रिया से अधिनियम के तीन प्रकार के उपबन्धों को छोड़ बिन्ही उपबन्धों को निरसित या परिवर्तित कर सकती है। वे तीन प्रकार के उपबन्ध निम्नांकित हैं—(अ) जिसका सम्बन्ध भू-भेदों निवासियों के अधिकारों से है, (आ) जिनके द्वारा डच और अंग्रेजी भाषाओं की समानता स्थापित की गई है और (इ) वे उपबन्ध जो उक्त खण्ड के साथ अनुसूची के रूप में जुड़े हुए हैं और जिनका सम्बन्ध मूल निवासियों के प्रदेशों के प्रशासन में है। ऐसे प्रदेश क्यूटोलांड, वेम्पुथानालैंड और स्वाजीलैंड हैं जो भूकृत द्वारा नियुक्त हाई कमिश्नर के अधीन प्रशासित शाही प्रदेश (Imperial Lands) बने हुए हैं। (अ) और (आ) में उल्लिखित उपबन्ध, परन्तु (इ) में उल्लिखित उपबन्ध नहीं, जिन पर संघ सरकार की कोई सत्ता नहीं है, केवल संघीय समझ द्वारा पारित विधेयक द्वारा ही परिवर्तित किये जा सकते हैं। इसके लिये आवश्यक था कि समझ के दोनों सदस्य एक साथ बैठें और सीमारे वाचन में दोनों सदस्यों के कुल सदस्यों के कम से कम दो-तिहाई सदस्य सहमत हों। दक्षिणी अफ्रीका के यूनियन के सविधान की ऐसी अंतर्भूता थी।

सन् 1961 के अधिनियम के, जिसने द्वारा गणतन्त्र की स्थापना हुई, खण्ड 118 में संशोधन की पद्धति पहले जैसी ही बनी हुई है। रंगीन निवासियों के अधिकार तो विशिष्ट विधियों के अधीन हैं। परन्तु अन्यथा इस खण्ड में यह बात दोहराई गई है कि गणतन्त्र की समझ 'विधि के द्वारा इस अधिनियम के किसी भी उपबन्ध का निरसित या परिवर्तित कर सकती है' (अर्थात् माधारण विधायी प्रक्रिया द्वारा), केवल डच और अंग्रेजी भाषाओं की स्थापना करते वाले उपबन्धों को उनकी यहाँ सत्ता लागू नहीं होनी। इसी प्रकार समझ इस खण्ड को भी सामान्य

विधायी प्रक्रिया में निर्गमित नहीं कर सकती, उसके लिये दोनों सदनों के संयुक्त सत्र में दो-तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। इन बातों में दक्षिणी असीरा के गणतंत्र का संविधान अनन्य है। जैसा बताया में वह नम्य है।

5 कनाडा और ऑस्ट्रेलिया में अनन्य संविधान

इस खण्ड में हम दो आरम्भ के ब्रिटिश स्वशासी डोमिनियनों के अनन्य संविधानों पर विचार करेंगे। वे दोनों सभ राज्य हैं हालांकि दोनों की मधीय व्यवस्था भिन्न प्रकार की है, परन्तु चूंकि कनाडा के संविधान की अनन्यता मुख्यतः उसके मधीय स्वकार पर निर्भर है ऑस्ट्रेलिया के संविधान में उसके सभ के विभिन्न रूप में आवश्यक रूप में उत्पन्न निर्माणों के अनिश्चित सशोधन की प्रक्रिया पर प्रभाव डालने वाले और भी निर्बन्धन है।

(1) कनाडा का डोमिनियन—कनाडा के डोमिनियन की स्थापना जैसा हम देख चुके हैं, सन 1867 में ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका अधिनियम के द्वारा हुई थी जो आरम्भ में चार प्रान्तों के सभ को लागू हुआ था। उन प्रान्तों की समस्या यह थी कि वे सभ हो गई हैं। यह अधिनियम, बाद के सशोधनों सहित आम तौर पर कनाडा का संविधान कहा जाता है, हालांकि, व्यापक अर्थ में, संविधान में कुछ ब्रिटिश पार्लामेंट द्वारा तथा अन्य कनाडा की पार्लामेंट द्वारा पारित गविविधानिक प्रभाववाली कुछ अन्य विधियां तथा कानून में विकसित कुछ प्रयासों एवं कानूनों भी शामिल हैं। सन् 1867 के ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका एक्ट के द्वारा विधायी एवं कार्यपालिका सत्ताएँ डोमिनियन की सरकार तथा प्रान्तों की सरकारों के बीच विभक्त की गई थी। अनन्य रूप में प्रान्तों का सौंपी गई शक्तियाँ स्पष्ट रूप में उल्लिखित की गई थी और इस तरह शक्तियाँ सभ सरकार के पास रहीं। उन कनाडा में सामान्य विधि और संविधान विधि में एक मात्र अन्तर यही है कि सामान्य विधि का सम्बन्ध तो उन सभ बातों से है जिनका प्रान्तीय विधिनियम की परिधि के अन्दर स्पष्ट उल्लेख नहीं है और संविधान विधि का सम्बन्ध इस अधिकार-विभाजन में मूलभूत परिवर्तन से है।

सभ ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका एक्ट में कनाडा में स्थित किसी भी विधायी सत्ता द्वारा उसके सशोधन के लिये कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। सशोधन डोमिनियन की समझ के दोनों सदनों के सशोधन पर केवल वेस्टमिन्स्टर में स्थित पार्लामेंट द्वारा ही किया जा सकता था। परन्तु व्यवहार में, सन् 1931 में वेस्टमिन्स्टर की सविधि (Statute of Westminster) के अधिनियमित हो जाने पर यह निर्बन्धन प्रभावहीन हो गया। फिर भी, सन् 1949 में ब्रिटिश नॉर्थ-अमेरिका एक्ट के सशोधन से कनाडा की समझ के प्रान्तों की विधायी सत्ताएँ और प्रान्तीय विधानमण्डलों के अधिकार एवं विशेषाधिकारों में सम्बन्धित बातों

को छोड़ अन्य सभी बातों में सविधान में संशोधन करने का अधिकार मिल गया। अतः स्पष्ट है कि व्यवहार में, सविधानिक संशोधन के मामले में कनाडा की संसद पर एकमात्र निर्बन्धन यह है कि वह प्रान्तों को सविधान द्वारा स्पष्ट रूप में प्रदत्त शक्तियों में उनकी अनुमति के बिना हेरफेर नहीं कर सकती।

पिछले कुछ वर्षों में कनाडा में डॉमिनियन सरकार के प्रान्तीय विधान-मंडलों के साथ सम्बन्धों के विषय में काफी विवाद चला है। सन् 1950 में इस विषय में सविधान के संशोधन की पद्धति पर विचार करने के लिये एक समुक्त सम्मेलन बुलाया गया था। उसमें विवाद अस्त-मुहो की कुछ स्पष्ट करने में कुछ प्रगति तो की पर वह ऐसा बार्ड मूल नहीं ढूँढ सका जिसे सभी सरकारें स्वीकार कर सकती। सन् 1960 में फिर ऐसा ही प्रयत्न आरम्भ हुआ जबकि इस प्रश्न पर फिर से विचार करने के लिये अटार्नी-जनरल का एक सम्मलन आमन्त्रित किया गया परन्तु सन् 1962 के अन्त तक भी उसका कार्य पूरा नहीं हुआ था। इन सब बातों में ध्यान देने योग्य महत्वपूर्ण बात यह है कि यदि प्रान्त एक बार डॉमिनियन सरकार के साथ अपने सम्बन्धों में परिवर्तन करने के लिये सहमत हो जाय तो ऐसा परिवर्तन कनाडा की संसद की सामान्य विधायी प्रक्रिया द्वारा ही हो सकेगा। इस प्रकार यद्यपि राज्य के संघीय स्वरूप के कारण कनाडा का सविधान नग्न नहीं कहा जा सकता, तथापि वह आधुनिक संघीय राज्यों के सविधानों में सभ्यतः कम से कम अनुगम्य है।

(2) आस्ट्रेलिया की कॉमनवेल्थ—जैसा कि हम देख चुके हैं, आस्ट्रेलिया के कॉमनवेल्थ का सविधान पूर्णरूप से संघीय राज्य का सविधान है। इसकी स्थापना सन् 1900 के संसद अधिनियम के द्वारा हुई जा सन् 1901 में प्रवर्तित हुआ। यह सच छह राज्यों (आस्ट्रेलिया द्वीप के पांच खंड और टस्मानिया) से बना है, जिसमें से प्रत्येक का संजीव वैयक्तिक अस्तित्व है। उनके अधिकारों की बड़ी सुनिश्चितता संरक्षा की गई है, क्योंकि सविधान में संघीय सत्ता भी शक्ति का सूची दी गई है। संघीय सत्ता में दो सदनों का विधानमंडल और उसके प्रति उत्तरदायी एक कार्यपालिका है और वह नाममात्र के लिए मुकुट द्वारा नियुक्त गवर्नर जनरल के अधीन है। सविधान में अवशिष्ट शक्तियां राज्यों के पास छोड़ी गई हैं, जिनमें से प्रत्येक नाममात्र के लिए गवर्नर के अधीन है जिसकी नियुक्ति कॉमनवेल्थ सरकार के द्वारा न हाउस मुकुट द्वारा होती है।

सविधान के अंतिम अध्याय (8) में संशोधन के माध्यम बताया गया है। संशोधन का प्रस्ताव करनवाली प्रत्येक विधि दो सदनों के द्वारा पारित होना पर प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधिमंडल के निर्वाचकों के समक्ष उनके मन के लिए प्रस्तुत की जानी चाहिए। अथवा यदि ऐसी कोई विधि एक सदन के द्वारा पारित की गई हो और दूसरे के द्वारा अस्वीकृत की गई हो और पुनः उन्हीं सदन के द्वारा

तीन महीना के अवसान के पश्चात् अथवा अगले सत्र में पारित की गई हो तो गवर्नर-जनरल उस सदन के, जो इस पर आपत्ति करता है, सशोधन के सहित या उसके बिना ही उसे जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत कर सकता है। यदि तब वह अधिकांश राज्यों में निर्वाचकों के बहुमत से और मतदान करने वाले समस्त निर्वाचकों के बहुमत के द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है, तो वह विधि बन जाता है। परन्तु यदि सशोधन में किसी राज्य की सीमाओं के परिवर्तन का या प्रत्येक सदन के सदस्यों के उसके अनुपात में कमी करने का या संविधान के अधीन उसके पृथक् अधिकारों में किसी विस्म का परिवर्तन करने का प्रस्ताव किया जाता है तो प्रस्तावित सशोधन को, उल्लिखित शर्तों की पूर्ति के अलावा उस विशिष्ट राज्य में मतदान करने वाले निर्वाचकों के बहुमत का अनुमोदन भी प्राप्त होना चाहिए।

सन् 1900 से अभी तक केवल चौबीस संविधानिक प्रस्ताव जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किये गये हैं और उनमें से केवल चार को ही आवश्यक बहुमत प्राप्त हो सका है। सन् 1937 और 1946 के बीच तीन बार प्रस्तावित परिवर्तनों को समस्त ब्रामनवेल्थ के जनमत संग्रह में तो सभी राज्यों को मिलाकर बहुमत प्राप्त हो गया परन्तु वे अस्वीकृत हो गये क्योंकि ■ राज्यों में से केवल तीन राज्यों में ही राज्य का आवश्यक बहुमत प्राप्त हो सका था। इस कारण संविधानिक पुनर्निरीक्षण के लिये संयुक्त समिति (Joint Committee on Constitutional Review) ने, जिसका उल्लेख पहले किया जा चुका है¹ अपनी सन् 1958 की रिपोर्ट में यह सुझाव दिया (जिसका सन् 1959 की रिपोर्ट में समर्थन भी किया गया था) कि भविष्य में यदि जनमत संग्रह में सभी राज्यों को मिलाकर बहुमत प्रस्तावित सशोधन के पक्ष में हो तो उसके अनुमोदन के लिये छ में से केवल तीन (आधे से अधिक नहीं) राज्यों में ही बहुमत पर्याप्त होता चाहिये। किन्तु, जैसा पहले बता चुके हैं, सन् 1962 के अन्त तक संयुक्त समिति की रिपोर्ट पर कोई कार्यवाही नहीं हो पाई थी। तब पर भी, यदि प्रस्तावित सुधार अंगीकृत भी हो जाता है, ऑस्ट्रेलिया का संविधान समार के सर्वाधिक अनन्य संविधानों में से एक बना रहेगा, क्योंकि यह केवल संघीय राज्य की पर्यादाओं में बढ़ा हुआ नहीं है, अपितु उसका सशोधन जनमत संग्रह के प्रयोग से सुरक्षित है।

6 स्विट्जरलैंड के संविधान की अनन्यता

स्विट्जरलैंड का वर्तमान संविधान, जैसा कि हम कह चुके हैं, सन् 1874 में अस्तित्व में आया था। इसके संघीय स्वरूप की हम पहले ही विवेचना कर चुके हैं। यहां पर हमें उसके सशोधन की पद्धति का ही अवलोकन करना है।

रिग गाँ, म्यारहवें और जगहवें मशाघन नमश मन् 1798 और 1804 में अंगीकृत हुए। इन मशाघना के उपरान्त नमश मन् 1865, 1868 और 1870 में इंग्लिया के उद्धारविषयक तीन मशाघना के अंगीकरण के पूर्व तक टक्सट वर्ष रिना मशाघन के ब्यतीत हो गए। तब से केवल आठ मशाघन हुए हैं जिनमें पहले दो मन् 1913 में और अनिम मन् 1961 में हुआ (अनुच्छेद 23 जिनके द्वारा कारमिया क्षेत्र (District of Columbia) के निवासियों का 1964 में राष्ट्रपति के निर्वाचन में मतदान की योग्यता प्राप्त हुई)। इस भाँति 170 वर्षों में केवल तीस मशिधानिक मशाघन पाम हुए और उनमें में एक (मन् 1933 इसीगवें) में ता बाम्बर में एक पहल के मशाघन (मन् 1918 अडा-गवें) का जिनमें मन्निपध स्थापित किया था निर्गमित किया। ये तथ्य गिद करते हैं कि इस मशिधान ने जो विद्यमान दम्नायकी सविधानों में प्राचीनतम है, अनन्यता हात हुए भी उन्नेखनीय नचीनेपन का परिचय दिया है और यह मन् मुख्य रूप में मर्यादित न्यायानय के निषया के जगह हुआ है जो कि सविधान का व्याख्याकार है। साथ ही इस नयी जगधि के दीगन में गिराजा के विनाम के द्वारा भी व्यवहार में कुछ मात्रा में उस भीमा तब परिगत हुआ है जहाँ तब कि यह मशिधान की भाषा में अमंगित उत्पन्न रिग रिना मध्भर हो गया है। जिन बान पर नम महा जार दना चाहत है, वह यह है कि मयुक्तराज्य के विधानमंडल (रायें) के पाम मशिधानिक मशाघना का अनी आर में पारित करने की शक्ति नहीं है, वह केवल सविधान में निर्वागित मशाघन-यक्ष का चारित करम के एक तरीके के रूप में मशाघना का केवल प्रस्ताव कर करना है।

इस अनिमय अनन्यता के रिग मशिधान की स्थापना का इतिहास उत्तरदायी है। मन् 1775 तब आज के मयुक्तराज्य के पूर्वी ममुद्री तट पर बहुत-से यूथर ब्रिटिश उपनिवेश के जिनमें में प्राचीनतम उपनिवेश भी 170 वर्षों में अधिन पुराना नहीं था। उन मयुकी राजनीतिक सम्थाओं में म्यूनाधिन मात्रा में अपन मूल प्रदण में, जो उन्हें ऐसे बन्धन में जकड़े हुए था जिनमें के अन्त में अमहनीय जारित बन्धन ममन्नन मगै के, मम्बन्ध रिच्छेद करने की प्रगुति थी। इन 13 उप-निषया के कई एक-में राजनीतिक हिन नहीं थे। उन्नेने यूथर ग्हर ही अपनी-अपनी मस्याओं का विनाम किया था, हानारि उनमें आथिन एकता की आर एक जगष्ट प्रगति विद्यमान थी। ग्रेट ब्रिटेन के विरुद्ध हथियार उठान में मंत्री करने के लिए जिन गान ने उन्हें प्रगति किया वह पाना के लिए कोई निषयात्मक प्रगुति नहीं थी बल्कि एक अमहनीय बाह्य जाधिपत्य में मृन्नि प्राप्त करने की निषेधारमर प्रेरणा थी। युद्ध छिड़ने के उपरान्त के वर्षों में स्वाधीनता की घोषणा में वह गान उड़ी स्पष्टता के साथ प्रगट होती है। इस घोषणा में कहा गया है, ये मयुक्त उपनिषेण स्वतन्त्र और स्वाधीन राज्य हैं, और अधिराज्यरूप उन्हें

ऐसा ही होना चाहिए।" इसमें सामान्य मन्कार से सम्बन्ध रखने वाला कोई भी शब्द नहीं है, और जब सन् 1781 में युद्ध वास्तविक रूप में समाप्त हो गया, तब एक लम्बा आन्तरिक संघर्ष इस विषय पर छिड़ गया कि संयोग के संविधान का कौन-सा रूप होना चाहिए। यह एक ऐसा संघर्ष था जो सन् 1783 की संधि के पश्चात् भी, जिसने द्वारा अमरीकियों को उनकी स्वतन्त्रता और प्रभुता औपचारिक रूप से प्राप्त हुई जारी रहा।

सन् 1781 के कॉन्फेडरेशन के अनुच्छेद, जिनके अधीन संयुक्तराज्य अगले आठ वर्ष तक शासित रहे, सार-रूप में "अन्तर्गण्ट्रीय अभिमत से शासित ही कुछ अधिक" थे और कॉन्फेडरेशन भी केन्द्रीय सत्ता की अपनी खुद की कोई प्रभावकारी इच्छा नहीं थी। अपनी वैयक्तिक स्वतन्त्रता के प्रति राज्यों के मोह के कारण वे किसी भी केन्द्रीय सत्ता को ऐसी कार्यपालिकाशक्ति प्रदान करने से डरते थे जो उन्हें अन्ततः अपने समस्त अधिकारों में वंचित कर देती। अन्त में, मई सन् 1787 में फिलाडेल्फिया में एक सम्मेलन बुलाया गया जिसमें एक ऐसा संविधान का निर्माण किया जो "सृजन की अपेक्षा चयन का परिणाम था।" यह बात प्रस्तावना में पर्याप्त रूप से स्पष्ट है, इसमें कहा गया है —

"हम संयुक्तराज्य के लोग अधिक पूर्ण संघ बनाने, न्याय की स्थापना करने, आन्तरिक शांति सुनिश्चित करने, सामान्य रक्षा की व्यवस्था करने, सामान्य कल्याण का वर्द्धन करने और अपने तथा अपनी भावी पीढ़ियों के लिए स्वतन्त्रता का बरदान सुरक्षित करने के निमित्त, संयुक्तराज्य अमरीका के लिए इस संविधान को आदिष्ट तथा स्थापित करते हैं।"

इसका प्राथमिक उद्देश्य राज्यों के अधिकारों की सुरक्षा और इसके साथ ही संयुक्त कार्यवाही के लाभ प्राप्त करना था। इस हेतु यह संविधान, जो सन् 1789 में प्रभावी हुआ, भावधानों के साथ उन शक्तियों को परिगणित करता है जिनका प्रयोग सामान्य अर्थात् संघीय सत्ता द्वारा किया जा सकता है। जिन शक्तियों का वर्णन नहीं है, वे राज्यों के पास रह जाती हैं। उससे शासन के तीन प्रमुख विभागों की स्थापना हुई, जो ये हैं —

(1) कार्यपालिका—राष्ट्रपति, जिसका निर्वाचन निश्चित रूप से निर्धारित नियमों के अनुसार चार वर्षों के लिए होता है।

(2) विधानमंडल—सिनेट और प्रतिनिधि-मदन नाम के दो मदनों से निर्मित कांग्रेस (महासभा)।

(3) न्यायपालिका—न्यायाधीशों का एक सर्वोच्च न्यायालय जिसे शासन के इस उपकरण (संविधान) के निर्वाचन की शक्ति दी गई है।

यह एक समझौता था जिसे राज्यों ने इस कारण स्वीकार कर लिया कि इसने द्वारा समस्त राज्यों को, उनके क्षेत्रफल तथा जनसंख्या का विहाज किए

विना, मिनेट में समान प्रतिनिधित्व अर्थात् प्रत्येक राज्य के लिए दो प्रतिनिधियों की गारंटी प्राप्त है, जब कि प्रतिनिधि-मदन में विभिन्न राज्यों के सदस्यों की संख्या उनकी जनसंख्या के अनुपात में रखी गई है। वह महान् शक्ति जिसका राज्यों ने त्याग किया—संधि तथा युद्ध करने का अधिकार—मध्य में, राजनयिक शक्ति थी। परन्तु जहां युद्ध की धोखा का सम्पूर्ण कांग्रेस द्वारा अनुमोदन होना चाहिए वहां संधि करने के लिए मिनेट का, अर्थात् उम मदन का जिसमें सब राज्यों का समान प्रतिनिधित्व है, अनुममर्शन आवश्यक है। कांग्रेस को कौन-कौन-सी शक्तियां प्राप्त हैं इसके स्पष्ट निरूपण के बाद संविधान में इनके व्योरो का कोई उल्लेख नहीं मिलता। उसका सबंध इनकी बात से ही है कि वे क्या करें, न कि वे उसे कैसे करेंगे। संविधान केवल इस प्रणाली के महान् आधारों को ही प्रस्तुत करता है, परन्तु हम दिशा में वह पूर्ण है और दुरुपयोग में सुरक्षित भी है, क्योंकि उसमें संविधान की सशोधित करने के साधनों को निश्चित तथा स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दिया गया है।

संशोधन दो तरीकों में से किसी एक से प्रस्तावित किए जा सकते हैं (क) या तो कांग्रेस के प्रत्येक सदन के समस्त सदस्यों (मात्र उपस्थित सदस्य नहीं) के दो-तिहाई सदस्य सहमत हो कि कुछ संशोधन आवश्यक हैं, या (ख) कांग्रेस, दो-तिहाई राज्यों के विधानमंडलों द्वारा संशोधनों के लिए प्रार्थना किए जाने पर, उन पर विचार करने के लिए एक विशेष सम्मेलन आमंत्रित करेगी। यह ध्यान रखना चाहिए कि इन शर्तों का सम्बन्ध केवल संशोधनों के प्रस्तावों से ही है। संशोधनों का इस भांति प्रस्ताव हो जाने पर उन पर राज्यों के तीन-चौथाई का सहमत होना आवश्यक है। ऐसा अनुसमर्शन प्राप्त होने पर संशोधन संविधान का अंग बन जाता है।

इस प्रकार अमरीकी सभ में सत्रिंशतीय विधि तथा संविधान विधि के बीच एक अत्यन्त निश्चित भेद है। संविधान विधि की यह विशिष्ट प्रक्रिया बड़ी जटिल है, उसे चालित करना कठिन है, और उसे सफल परिणाम तक ले जाना तो और भी कठिन है। राज्यों की संख्या, जो कि प्रारम्भ में तेरह थी, बढ़कर आज पचास हो गई है। अतः समय की गति ने और संयुक्तराज्य की विस्मयकारी वृद्धि ने संशोधन को और भी अधिक कठिन बना दिया है, क्योंकि आज कोई भी संशोधन 38 राज्यों की सहमति के बिना नहीं किया जा सकता है। परन्तु अमरीकी लोगों के सामने, जैसा कि हम देख चुके हैं, अपने पृथक्-पृथक् राज्यों में, जिनमें प्रत्येक का अपना संविधान है, अपने राजनीतिक विकासाप के लिए संविधान में निर्धारित द्वारों के अतिरिक्त अन्य द्वार भी खुले हुए हैं।

8 जर्मन संविधानों की अनन्यता

सन् 1949 में पश्चिमी जर्मनी में संविधानी शासन की पुनः स्थापना हो जाने के कारण इस अध्याय के उपसंहार के रूप में वर्तमान संघीय गणतंत्र पर

दृष्टिपात करने के पहले-पहले के सविधानों के अनन्य स्वरूप की ओर संकेत करना लाभदायक होगा। वेमर गणतन्त्र का सविधान, जैसा हम देख चुके हैं, सन् 1919 में प्रख्यापित हुआ था। सम्पूर्ण जर्मनी में राजतन्त्र के उन्मूलन के अलावा गणतन्त्रीय सविधान जर्मन साम्राज्य के, जिसे प्रथम विश्वयुद्ध ने पलट दिया, सविधान से कई बातों में भिन्न था। जर्मन साम्राज्य में, जिसकी स्थापना फ्रांस-प्रशा युद्ध की समाप्ति पर सन् 1871 में हुई थी, सविधान का सघन स्वरूप, उच्च सदन या बंडेराट में सबसे अधिक स्पष्ट था। उच्च सदन, जैसा कि हम देख चुके हैं, वास्तव में ऐसे विभिन्न राज्यों से जिनका उस सभा में अ-समान रूप से प्रतिनिधित्व था, आए हुए राजदूतों का सदन था। उसमें सत्रह छोटे राज्यों का एक-एक सदस्य था। कोई भी प्रस्तावित सांविधानिक संशोधन उच्च सदन में चौदह मतों से अस्वीकार किया जा सकता था। इस भाँति इन छोटे राज्यों के प्रतिनिधि (अथवा दूत) मिलकर किसी भी ऐसे परिवर्तन को रोक सकते थे जो साम्राज्य में उनकी स्थिति के लिए हानिकारी हो सकता था, अथवा प्रशा ही, जिसके अपने सत्रह स्थान थे, किसी ऐसे परिवर्तन को रोक सकता था।

जर्मनी में प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् परिस्थिति बिल्कुल ही भिन्न थी क्योंकि राइखस्टाग अर्थात् अवर सदन, का ऐसा वास्तविक अस्तित्व और बल था जो पूर्व में उसे प्राप्त नहीं था, क्योंकि पुराने साम्राज्यिक सविधान के अधीन किसी भी सांविधानिक संशोधन पर राइखस्टाग विचार नहीं कर सकती थी। संशोधन की पद्धति (वेमर सविधान के अनुच्छेद 76 के अनुसार) निम्न प्रकार की थी। इसमें कहा गया है कि सविधान में अधिनियमन द्वारा परिवर्तन किया जा सकता है, परन्तु तभी जब कि संशोधन राइखस्टाग की गणपूर्ति अर्थात् दा-लिहाई सदस्यों के दा-तिहाई बहुमत से और राइख-राट (पहले का बंडेराट) में डाले गए मतों के दा-तिहाई बहुमत से पारित कर दिया जाए। इसके अतिरिक्त यदि मतदान करने वालों का दशमांश जनता के सामने प्रस्तुत करने के लिये स्वयं ही संशोधन का प्रस्ताव करता तो उसे उसके समक्ष प्रस्तुत करना पड़ता था और मतदाताओं का बहुमत उसके पक्ष या विपक्ष में निश्चय कर सकता था। यदि राइखस्टाट में आवश्यक बहुमत नहीं हो पाता और वह दो सप्ताह के भीतर संशोधन को जनता के समक्ष प्रस्तुत करने की मांग करता, तो संशोधन को वर्णित रीति से जनता के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत करना पड़ता था।

इस भाँति वेमर सविधान के अधीन जर्मनी में संशोधन जनमत सत्रह के बिना साधारण विधायी पद्धतियों द्वारा सदनों में बहुमतविषयक कतिपय निर्वन्धनों के अधीन पारित किया जा सकता था, परन्तु या तो उच्च सदन या जनता प्रत्यक्ष समय और मस्या के निर्वन्धनों के अधीन जनमत सत्रह की प्रक्रिया को चालू कर सकते थे।

संघीय गणतन्त्र का सविधान भी, जो प्राविधिक दृष्टि से मूल विधि कहलाता है और जिसके अधीन पश्चिमी जर्मनी पर सन् 1949 से शासन हो रहा है, ससदीय दृष्टिकोण से उतना ही अनम्य है क्योंकि इसमें सशोधन के लिए दाना सदन में दो-तिहाई मतों की आवश्यकता है, यद्यपि इसमें सामान्य सशोधन प्रक्रिया के सम्बन्ध में जनमत संग्रह के उपयोग के लिए कोई निर्देश नहीं है। यह सविधान केवल ऐसी विधि द्वारा ही सशोधन हो सकता है जो कि मूल विधि के पाठ को स्पष्ट रूप से बदलता या वर्द्धित करता हो परन्तु उसमें ऐसी किसी सशोधन की गुंजायश नहीं है जो कि सभ के लीडर (राज्या) में मतभेद का, अधिनियमन में लीडर (राज्यो) के मूल सहयोग का या सविधान में निर्धारित मानव अधिकारों से सम्बन्धित मूल सिद्धांतों को और गणराज्य के लोकतन्त्रात्मक, सामाजिक और संघीय स्वरूप को प्रभावित करता हो। अधिकार-सविधि (Occupation Statute) अनुच्छेद 5 के द्वारा एक और निबन्धन अधिराजित किया गया था, जिसमें मूलविधि में किसी भी सशोधन के लिए अधिकारी शक्तियाँ की स्पष्ट सम्मति की आवश्यकता अनिवार्य रखी गई थी। परन्तु यह निबन्धन अपने आप ही सन् 1955 में समाप्त हो गया जब पश्चिमी जर्मनी का पूर्ण प्रभुत्व के अधिकार पुनः प्राप्त हो गए।



8

विधानमंडल

1 मनाधिकार और निर्वाचन-क्षेत्र

1 विषय-प्रवेश

हम प्रथम अध्याय में बना चुके हैं कि शासन के कुर्य विधायक कार्यपालक और न्यायपालक अर्थात् नमन विधियों के निर्माण, उन्हें कार्यान्वित करने, और निर्माण के पश्चात् उनके प्रवर्तन से संबंधित तीन विभागों में विभाजित किए जान चाहिए। आधुनिक शासन में विधिनिर्माण के कार्य का महत्व लोकतंत्र की प्रगति के अनुपात में बहुत अधिक बढ़ गया है। विधिनिर्माण, जिस रूप में हम उसे आज समझते हैं, वास्तव में जपेझाइन नवीन वस्तु है। प्रारंभ के राजनीतिक समाज में विधायी और कार्यपालिका-संबंधी कामों में कोई अन्तर नहीं था। शासन जिन विधियों को आवश्यक समझता था उनकी घोषणा करता था और उनका नियामित्व करता था। उदाहरण के तौर पर, ब्रिटेन में समुद्र के प्रारंभिक दिना में उसका निर्वाचन अथवा अर्थात् लोक-मदन विधिनिर्माण के वक्तव्य को टालने का प्रयत्न करता था और उसे वास्तविक रूप में राजा और उसकी परिषद् के हाथों में छाड़ देता चाहता था जो कि उसे मदा से करने आए थे। जैसा हम पहले बना चुके हैं, लोक-मदन का प्रारंभिक काम विधिनिर्माण नहीं बल्कि धन का अनुदान था। किन्तु विधिनिर्माण की आधुनिक धारणा ने, जो जन-समूह की, जिसके सामूहिक हित में आजकल अधिकतर विधियां पारित की जाती हैं, बढ़ती हुई राजनीतिक चेतना में पैदा होती है, विधिनिर्माण करने वाली संस्था का एक विलकुल ही नया जनतांत्रिक महत्व प्रदान कर दिया है और इसके माध्य ही यह प्रश्न भी उपस्थित कर दिया है कि उस संस्था में नागरिकों की सत्रिय सम्मति के माध्य काम कराने का सर्वोत्तम उपाय क्या होगा। अब आधुनिक विधानमंडलों के अध्ययन के अन्तर्गत उनके निर्वाचन की पद्धतियों, द्वितीय मदनों के स्वरूप एवं उनकी शक्तियों में तथा विधान-कार्य पर कुछ राज्यों में प्रयोग में आने वाले प्रत्यक्षलाभ-नियंत्रणों का अध्ययन भी अंतर्भूत है। इस अध्याय में हम आधुनिक निर्वाचन-प्रणालियों का मनाधिकार और निर्वाचन-क्षेत्र इन दो बातों के दृष्टिकोण में अध्ययन करेंगे।

2 राजनीतिक लोकतंत्र का विकास

लोकतंत्र से हमारा तात्पर्य "शासन के उस स्वरूप से है जिसमें राज्य की शासन-शक्ति बंध रूप से समस्त समुदाय के सदस्यों में, न कि किसी विशिष्ट वर्ग या वर्गों में, निहित होती है।" निर्वाचनसंबंधी प्रश्नों के अध्ययन के प्रारम्भ में ही इस तथ्य पर ज़ार देना आवश्यक है क्योंकि कभी-कभी लोकतंत्र को 'वर्गों के विपरीत जनता' का शासन समझा जाता है। शास्त्र में यूनानी भाषा के शब्द 'डिमास' का, जिससे हिमांनेसी (मोरनर) शब्द की व्युत्पत्ति हुई है, प्रयोग यूनानियों द्वारा सर्वाष्ट रूप में जनता का नहीं, बल्कि 'अल्पजन' से भिन्न 'बहु-जन' का, वर्णन करने में किया जाता था और, जैसा हम पहले बता चुके हैं, अरस्तू ने लोकतंत्र को गरीबों के शासन के रूप में परिभाषित किया है, क्योंकि अनिवार्यतः गरीब ही बहुसंख्यक वर्ग में होंगे। किन्तु यहाँ पर हम 'लोकतंत्र' शब्द का प्रयोग संपूर्ण समुदाय की बहुसंख्या के शासन के अर्थ में करते हैं, जिसके अन्तर्गत 'वर्ग' और 'बहुजन' (यदि ऐसा अन्तर अब भी कोई अर्थ रखता है) दोनों हैं। क्योंकि हम यह निर्धारित करने के लिए कि किसी राजनीतिक समाज की, जिसमें सब लोग का एवमत नहीं है, इच्छा क्या मानी जा सकती है अभी तक केवल इसी पद्धति का खोज पाये हैं। यह इच्छा प्रतिनिधियों के निर्वाचन के द्वारा अभिव्यक्त की जाती है। इस लोकतन्त्रात्मक पद्धति का विकास आधुनिक काल में राष्ट्रीय राज्य की परिधि के अन्दर हुआ है जिसमें प्रतिनिधिक-प्रणाली की आवश्यकता उत्पन्न हुई है। तात्पर्य यह है कि लोकतंत्र की प्रगति मताधिकार के निरन्तर विस्तार से और निर्वाचन-क्षेत्रों के आकार-प्रकार और विवरण के संबंध में इस आशा से किए गए अनेक प्रयोगों के द्वारा हुई है कि निर्वाचकों के मत का सर्वाधिक प्रतिनिधित्व करने वाले विधानमण्डल की रचना हो सके।

यह विकास बिल्कुल ही आधुनिक है क्योंकि यद्यपि प्राचीन काल में लोकतंत्र विद्यमान थे—विशेषकर यूनान में और कुछ हद तक रोम के गणराज्य में भी—किन्तु आधुनिक काल की लोकतन्त्रात्मक प्रवृत्ति का निरूपण करने वाले तब उस समय विद्यमान नहीं थे। संक्षेप में, ये तब धार्मिक विचार, अमूर्त सिद्धांत, समानता का समर्थन करने वाली सामाजिक और राजनीतिक अवस्थाएँ और कुशासन के प्रति असन्तोष हैं। जहाँ तब इनमें से कोई भी बात, प्राचीन काल में विद्यमान थी, वह आधुनिक युग के कारणों से बिल्कुल भिन्न कारणों से उत्पन्न हुई थी। इस संबंध में मध्ययुग के बारे में कहा जा सकता है कि इटली के कुछ मध्ययुगीन नगरों में समानता के कुछ घुघले प्रयत्नों को छोड़कर उस युग में कहीं भी लोकतन्त्रीय राजनीति में किसी भी प्रकार की अभिरुचि नहीं थी। यह परिस्थिति पुनरुत्थान तक बनी रही जिसके फलस्वरूप आधुनिक युग का आरम्भ

हुआ। ध्यान रहे कि संवत्सव और ऐसे गणतंत्रीय उत्साह का एक ही बात नहीं समझना चाहिए, जैसा उत्साह स्विट्जरलैंड के वानफ्रेडरेशन के प्रारंभिक दिनों में, या 14 वीं तथा 15 वीं शताब्दियों में, ब्रिटेन में राजा की रथीली भरते में सहायता देने के लिए संसद में साधारण जनता के कुछ लोगों को शामिल करते समय देखा गया था, क्योंकि ऐसी बातें तो कुलीनत्व और निरकुशत्व में भी आसानी से हो सकती हैं।

धर्मसुधार आन्दोलन के पश्चात् ही धार्मिक विचार राजनीतिक अधिकारों के प्रतिपादन में प्रयुक्त होने लगे, क्योंकि धार्मिक स्वतन्त्रता प्राप्त करने का एकमात्र साधन राजनीतिक अधिकार ही समझे जाने लगे। इसका सर्वोत्तम उदाहरण ब्रिटेन में स्टुअर्ट काल में राजा के साथ हुए संघर्ष में मिलता है। धार्मिक अधिकारों के उपयोग के प्रयत्न से ही न्यू इंग्लैंड उपनिवेशों की स्थापना हुई और चार्ल्स प्रथम के शासनकाल का गृहयुद्ध उतना ही राजनीतिक सिद्धान्तों का युद्ध भी था जितना वह धार्मिक सिद्धान्तों का युद्ध था। अठारहवीं शताब्दी के इतिहास में अमूर्त सिद्धान्त ने महत्वपूर्ण योग दिया जिम्हें प्रमाण अमरीकी और फ्रांसीसी क्रांतियों के दस्तावेज हैं। स्वतन्त्रता की घोषणा तथा मानव के अधिकारों की घोषणा के रचयिता जब यह प्रतिपादित कर रहे थे कि सब मनुष्य जन्म से स्वतन्त्र और समान हैं तब वे प्राचीन काल के ईसाई सन्तों की तरह ईश्वर की दृष्टि में सब मनुष्यों की समानता का अभिव्यक्त भाव न करते हुए वास्तव में व्यावहारिक राजनीति के भवन की नींव डालने का प्रयत्न कर रहे थे। समानता के सिद्धान्त का मताधिकार पर बड़ा प्रबल प्रभाव पड़ा, क्योंकि उसका सर्वाधिक स्पष्ट प्रयोग एक व्यक्ति, एक मत के आदर्श की प्राप्ति के प्रयास में किया गया था।

उन्नीसवीं शताब्दी में भौतिक परिस्थितियों में सुधार और जन-शिक्षा की प्रगति के फलस्वरूप सामान्य स्थिति मताधिकार के विस्तार के अनुकूल हो गई। पारचात्य उदारवाद की यह मान्यता थी कि “नागरिकों का सिद्धान्तरूप में निर्दोष समाज विद्यमान है जिसके सदस्यों के बीच मतदान के सबंध में कोई भेदभाव नहीं हो सकता।” इसके अतिरिक्त, संसदीय प्रणाली स्वयं भी निर्वाचकों के क्षेत्र को बढ़ावा देती और अप्रसर हो रही थी, क्योंकि राजनेता, समर्थकों की अधिकाधिक संख्या की प्रतिनिधित्व करने के इच्छुक थे। उदाहरणार्थ, डिजरेली के सन् 1867 के सुधार विधेयक तब के पक्ष में कोई विशेष जन-आन्दोलन नहीं हुआ जिसे स्वयं डिजरेली के दल ने ही ‘अधरे में छलांग’ कहा था, किन्तु राजनीतिक स्थिति और सामाजिक वातावरण ने ‘निवासी मत’ (Lodger vote) की स्थापना को समर्थित बना दिया था। अन्त में, कुशासन के प्रति असन्तोष भी सदा ही मताधिकार के विस्तार का एक फलदायक आधार रहा है। यह सच है कि मताधिकार-विस्तार से सदा ही वह अवस्था पैदा नहीं हुई जिसका अभाव उसके

समर्थको को खटवता था, किन्तु एक बार ससद् का मन प्राप्त होने पर, जहाँ कि शिकायने प्रमाण में साई जा सकती थी, (जातिवारियों से भिन्न) राजनीतिव सुधारवादियों की दृष्टि अपने समाज की परिस्थितियों को सुधारने के साधन के रूप में, सदा अनिवार्यतः निर्वाचनसबधी सुधार की ओर ही रही है। सन् 1837 स 1848 तक ब्रिटेन में चार्टिस्टों, एन्कीकरण से पूर्व इटालियन, जार-वालीन रुस में उदारवादियों और प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व के दिना में आस्ट्रो-हंगेरियन साम्राज्य के पीडित अल्पसङ्ख्यकों ने ऐसा ही किया था।

अन समस्त विद्यमान सविधानी राज्यों का विशिष्ट सङ्केत बड़ा व्यापक मताधिकार है। पुराने राज्यों ने निर्वाचनसबधी सुधार किए हैं जिनके फलस्वरूप बयस्क अथवा पुरुष मताधिकार स्थापित हो गया है और नए राज्यों में स लगभग सभी ने अपने सविधानों में किसी प्रकार के लिंगभेद के बिना सार्वजनिक मताधिकार प्रदान करने वाली धारा सम्मिलित की है। इस प्रगति के साथ, प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् निर्वाचन-क्षेत्रों से संबंधित समस्याएँ पैदा हुईं। औद्योगिक प्रगति से और अब तक प्रतिनिधित्व से वंचित क्षेत्रों में बसे हुए लोगों का मताधिकार प्राप्त होने से उत्पन्न ससद् के स्थानों के पुनर्विनियोजन के प्रश्न के अतिरिक्त इन परिवर्तनों से उत्पन्न नए अल्पसङ्ख्यक वर्गों के उदय से एक नई समस्या भी पैदा हो गई है। इन वर्गों ने ऐसे सुधारों की माग की है जिनसे निर्वाचित सभा या सभाओं में उनकी आवाज को भी सुन जाने का आश्वासन प्राप्त हो। इस प्रश्न की उन्नता का अन्दाज किसी ऐसे राज्य के, जिनमें इस प्रकार का सुधार नहीं हुआ है, किसी भी निर्वाचन के परिणामों में मताधिकार और स्थानों के तुलनात्मक आकड़ों को देखने से लगाया जा सकता है। इस समस्या को तुरन्त सुलझाने की आवश्यकता का अनुभव करते हुए बहुत-से राज्यों ने निर्वाचन-क्षेत्र सबधी सुधार किए हैं और अन्य राज्यों में अभी केवल इस क्षेप को जिसे सभी लोग प्रतिनिधिक प्रणाली की बमजोरी स्वीकार करते हैं, दूर करने के सम्भव उपाय खोजने के प्रयत्न हो रहे हैं।

3 मताधिकार और तत्सम्बन्धी अन्य प्रश्न

मताधिकार की दृष्टि से हम यह कह सकते हैं कि राज्य दो वर्गों में अर्थात् सशर्त बयस्क-मताधिकार वाले और लिंगभेद के बिना बयस्क-मताधिकार वाले राज्यों में विभाजित किए जा सकते हैं, हालांकि इस निरपेक्ष विभाजन को सशोधित करना कभी-कभी आवश्यक हो जाता है। कुछ समय पूर्व तक कुछ राज्यों में पुरुष-मतदाताओं के लिए भी कतिपय अहंताएँ आवश्यक होती थी और कुछ अन्य राज्यों में, जिन्होंने पुरुषों को प्रतिबन्ध रहित मताधिकार प्रदान किया था, केवल ऐसी स्त्रियाँ को, जो कुछ शर्तें पूरी करती थी, मताधिकार प्राप्त था। कुछ और राज्यों

के विरुद्ध कोई कुत्तिसंगत दलील दिखाई नहीं देती। वास्तव में स्त्रियों का मताधिकार तो संसद के तर्क में निहित है और उसे फ्रांसीसियों ने चतुर्थ गणराज्य के संविधान में स्वीकार कर लिया और उसे पंचम गणतंत्र के संविधान में भी मान्य किया है। संक्षेप में 'मानव्य के अधिकारों और मानव जाति के अधिकारों के बीच विभेद करना कठिन है। योरोप ने बाहर केवल पुरुष-मताधिकार वाले संविधानी राज्यों की सख्या वयस्क मताधिकार वाले राज्यों से कम है। ब्रिटेन की सभी स्व शासित डामिनियनों में स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त है।

मताधिकार की आयु अलग अलग राज्यों में अलग-अलग है। अधिकांश राज्यों में, जैसे, उदाहरणार्थ ब्रिटेन, यूनाइटेड स्टेट्स फॉर्म इटली डेनमार्क और नार्वे में वह इक्कीस वर्ष है दक्षिणी अफ्रीका (1960 से) सोवियत कम और यूगोस्लाविया में अठारह तथा स्विटजरलैंड और जापान में बीस वर्ष। कुछ राज्य मतदान को अनिवार्य बनाते हैं या बनाने का प्रयत्न करते हैं, परन्तु यह बाल व्यापक रूप में प्रचलित नहीं है। गुप्त मतदान, कम से कम सिद्धान्त रूप में, सभी संविधानी राज्यों में मान्य है। इस सम्बन्ध में इतिहास की दृष्टि से रोचक बात यह है कि ग्रेट ब्रिटेन में, 1948 तक, जब कि विश्वविद्यालयों के स्थान समाप्त कर दिये गये, विश्वविद्यालय के स्नातकों को अपने मतदान पर हस्ताक्षर करने पड़ते थे और उन पर साक्षी के भी हस्ताक्षर आवश्यक थे।

वयस्क मताधिकार वाले राज्यों में ब्रिटेन, मन् 1918 और 1928 के दौरान में, बीच की स्थिति में था। मन् 1832, 1867 और 1884-85 में किए गए निर्वाचनसंबंधी सुधारों के द्वारा पुरुष-मताधिकार की प्रणाली का आरम्भ किया गया, किन्तु इनके अन्तर्गत अर्हताओं की विभिन्नता थी जो मन् 1918 में जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा समाप्त कर दी गई। इस अधिनियम से सनदीय मताधिकार इक्कीस वर्ष की आयु के प्रत्येक ऐसे पुरुष को प्राप्त हो गया जिसमें कोई वैध अनर्हता न हो, जो किसी निर्वाचन-क्षेत्र में छह महीने तक रह चुका हो या जो कम-से-कम दस पौंड वार्षिक मूल्य की भूमि या स्थान पर कब्जा रखता हो। इसी अधिनियम के द्वारा स्त्रियों के मताधिकार के सिद्धान्त को भी व्यापक मान्यता प्राप्त हुई, हालांकि यह मान्यता सम्पूर्ण नहीं थी। तीस वर्ष से अधिक आयु वाली स्त्रियों को, यदि वे निर्वाचकों की पत्नियों के रूप में या पांच पौंड वार्षिक मूल्य की भूमि या स्थान में दखलदार के रूप में स्थानीय शासन के लिए निर्वाचक हो, सनदीय मताधिकार प्रदान किया गया। दूसरे शब्दों में, इस अधिनियम ने स्त्रियों के संबंध में 'निवासी मत' के सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए भी तीस वर्ष से अधिक की आयुवाली स्त्रियों को निवास मात्र की अर्हता से वंचित कर दिया।

मन् 1918 के अधिनियम के अनुसार ऐसे पुरुषों को, जिनका निवास की अर्हता के अतिरिक्त कम-से-कम दस पौंड वार्षिक मूल्य के अन्य स्थान या भूमि

पर स्वामी या किराएदार के रूप में वज्रा हो, और विश्वविद्यालयों के (स्त्री और पुरुष) स्नातकों को छोड़कर सबके लिए बहुजन मनदान (Plural voting) ममान्य कर दिया। इन दोनों वर्गों को एक द्वितीय मत प्रदान किया गया किन्तु कोई भी व्यक्ति दो से अधिक मत नहीं दे सकता। इस अधिनियम का सामान्य प्रभाव यह हुआ कि पुरुष-मनदानाओं की संख्या 8,357,000 से बढ़कर 10,449,820 हो गई और रजिस्टर में 7,831,580 स्त्रियों के नाम जुड़ गए। यह अनुभव किया गया कि यदि स्त्रियों को भी उन्हीं शर्तों पर मताधिकार दे दिया जाए जिन पर पुरुषों को प्राप्त है तो स्त्री-निर्वाचकों की संख्या पुरुषों में कहीं अधिक हो जाएगी और अधिकार-समानता की निरंतर मांग के काफी ज़बे मजबूत हो जाएगी और अधिकार-समानता की निरंतर मांग के काफी ज़बे मजबूत हो जाएगी। किन्तु प्रथम विश्वयुद्ध में पूर्व, जब कि स्त्री-मताधिकार आंदोलन पूरा ज़ोर पर था, जिस बात का डर समझा जाता था अब बह डर नहीं रहा। डर इस बात का था कि यदि यह सुधार किया गया तो समक्ष प्रशासनी में उद्योग-श्रमिक हो जाएंगी। किन्तु अब यह भय नहीं रहा क्योंकि यह नहीं कहा जा सकता था कि स्त्रियों को आंशिक मताधिकार प्रदान करने का राजनीतिक शक्तियों के मनुष्य पर कोई बहुत अधिक प्रभाव हुआ है। इस निरंतर मांग को और इससे विरोध में किसी व्यक्ति के अभाव को देखते हुए ब्रिटिश सरकार ने मई 1927 में मई 1918 के अधिनियम को विस्तारित करने की संभावनाओं की जांच समीक्षा के साथ आरम्भ कर दी और माध्यमन्या यह धारणा हा गई थी कि स्त्रियों और पुरुषों के लिए समान अर्हताएं निर्धारित करने और मताधिकार की नस्लातीन दो उम्रों के बीच कोई बाधा—यथा पच्चीस वर्ष—निश्चित करते समझौते का मार्ग निकाल लिया जाएगा। किन्तु मई 1928 में एक विधेयक प्रस्तुत किया गया जिसका उद्देश्य स्त्रियों को ठीक उन्हीं शर्तों पर मताधिकार देना था जिन पर पुरुषों को मताधिकार प्राप्त था और यह विधेयक मई 1929 के माध्यम निर्वाचन के लिए अधिनियम भी बन गया। विधेयक को प्रस्तुत करने के समय का यह सुझाव कि समस्त तत् मनदानाओं, स्त्रियों और पुरुषों की मनदान आयु पच्चीस वर्ष कर दी जाए, केवल एक सुझाव के रूप में सामने आया और वह बहुत ही अस्वीकार हो गया। इस अधिनियम के पारम्परिक ब्रिटेन में मनदानाओं की कुल संख्या 26,750,000 अर्थात् 12,250,000 पुरुष और 14,500,000 स्त्रियाँ हो गई।

ब्रिटेन में प्रथम सुधार अधिनियम में केवल अंतिम सुधार अधिनियम तक, मताधिकार के विस्तार के विकास की, जांच करते हुए हम देखते हैं कि मई 1832 के सुधार-अधिनियम में पूर्व निर्वाचकों की संख्या 435,391 थी और उस सुधार ने निर्वाचकों के रजिस्टर में 217,386 मनदानाओं के नाम जोड़ दिए। मई 1867 के अधिनियम के पारम्परिक विद्यमान निर्वाचकों की 1,056,659 की

सख्या में 938,427 मतदाना और जुड़ गए। सन् 1884 के अधिनियम ने 1,762,087 नाम और जोड़ दिए और सन् 1918 में 13,000,000 नए मतदाना रजिस्टर किए गए। सन् 1928 के अधिनियम के अधीन 5,240,000 स्त्रियों को मताधिकार दिया गया। जब इस बात को कहने में कोई आपत्ति नहीं होनी चाहिए कि निर्वाचनसंबन्धी सुधार की कम परम्परागत पद्धतियों से भिन्न केवल मात्र मताधिकार के विस्तार की प्रक्रिया ब्रिटेन में उस सीमा तक पहुंच चुकी है जहां तक कि संभव है। लोकतंत्रीय सुधार के अन्य सम्भव तरीके भी हैं जिन पर हम बाद में विचार करेंगे।

ब्रिटेन की ही तरह अमरीका में भी स्त्रियों को मताधिकार, स्त्रियों द्वारा लम्बे भर्से तक किए गए आन्दोलन के फलस्वरूप, प्रदान किया गया। अमरीका में संघीय मताधिकार तीन विभिन्न प्रकार के पदों—अर्थात् प्रतिनिधि, मिनेटर और राष्ट्रपति—के निर्वाचनों में बहुत महत्वपूर्ण हो गया है। इन निर्वाचनों के लिए मूल सविधान ने कोई निश्चित नियम निर्धारित नहीं किए थे। प्रतिनिधियों के संबंध में उनमें केवल यही कहा गया था कि वे विभिन्न राज्यों की जनता द्वारा प्रत्येक दूसरे वर्ष निर्वाचित होंगे और प्रत्येक राज्य में निर्वाचकों की अर्हताएं वही होंगी जो राज्य के विधानमंडल की बहुसंख्यक शाखा के लिए अपेक्षित होगी।" सिनेट, "प्रत्येक राज्य से दो मिनेटरों से जा कि उनके विधानमंडल द्वारा निर्वाचित होंगे, गठित" होगी। राष्ट्रपति ने निर्वाचन के संबंध में यह व्यवस्था की गई थी कि प्रत्येक राज्य "ऐसी रीति से जैसी कि उसका विधानमंडल निर्देशित करे" आवश्यक सट्टा में निर्वाचकों की नियुक्ति करेगा। स्पष्ट है कि उपर्युक्त तीनों अवस्थाओं में धरण की पद्धति के व्योम की बातें वैयक्तिक रूप से प्रत्येक राज्य पर छोड़ दी गई थी। किन्तु सविधान के लागू किए जाने के पश्चात् में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिए गए हैं जिनका मतदान पर बड़ा प्रभाव पड़ा है। सर्वप्रथम, निर्वाचकों को, उस पद के लिए उनकी योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि उम्मीदवार विजय का समर्थन करने के लिए वजनबद्ध होने के कारण निर्वाचित करने की प्रथा के विकास के साथ, अर्थात् राष्ट्रपति के चुनाव के प्रभावतः जनता का कार्य बन जाने के साथ, मतदान राष्ट्रपति के निर्वाचन का एक महत्वपूर्ण अंग बन गया। दूसरे, मद्रहवे साविधानिक सशोधन (सन् 1913) के द्वारा सिनेटरों का लोक-निर्वाचन सब राज्यों के लिए अनिवार्य कर दिया गया। इस सशोधन में यह भी उल्लेख किया गया कि 'प्रत्येक राज्य में निर्वाचकों की योग्यताएं वही होंगी जो राज्य-विधानमंडल की बहुसंख्यक शाखा के निर्वाचकों के लिए अपेक्षित है।"

अतएव, सन् 1913 के अंत में अमरीका में स्थिति यह थी कि जिस व्यक्ति को किसी राज्य में अवर सदन के निर्वाचन के लिए मताधिकार था उसको कांग्रेस

क्षेत्रों में जनसंख्या के शीघ्रतापूर्वक घटते-बढ़ते रहने के कारण स्थानों का निरंतर पुनर्वितरण आवश्यक रहता था। किन्तु विस्तारशील औद्योगिक युग में अधिकतर अवस्थाओं में यह सम्भव नहीं था कि जनसंख्या की अविकल वृद्धि और हेर-फेर के साथ-साथ इस व्यवस्था में जल्दी-जल्दी पुनर्वितरण किया जा सके। एतन्मदस्य निर्वाचन क्षेत्रों में क्षेत्रीय विभाजन की इस प्रणाली के विरुद्ध केवल यही आपत्ति नहीं थी। दूसरी ओर उमसे अधिक उम्र, ममस्या थी मतदान की ऐसी प्रणाली बनना जिससे निर्वाचन प्रतिनिधियों से एसी गभा का निर्माण हो सके जिनमें निर्वाचन-क्षेत्र के मत का सतुलन पर्याप्त रूप से प्रतिबिम्बित हो।

एतन्मदस्य निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली आजकल अपेक्षाकृत नम ही महत्वपूर्ण राज्यों में प्रचलित है। ऐम राज्यों के ब्रिटेन, न्यूजीलैंड, कनाडा और संयुक्त राज्य उदाहरण हैं। ब्रिटेन में एक या दो के सिवाय ममस्त निर्वाचन-क्षेत्रों से एक सदस्य निर्वाचित किया जाता है और किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र में दो से अधिक सदस्य निर्वाचित नहीं किए जाते। सभी पुनर्वितरण अधिनियमों में इस प्रणाली को बनाए रखा है। उदाहरण के तौर पर, दिसम्बर में 1910 का लोक-सदन का चुनाव 643 निर्वाचन-क्षेत्रों से हुआ जिनमें से केवल 27 निर्वाचन-क्षेत्रों से (जिनमें तीन विश्वविद्यालय निर्वाचन-क्षेत्र भी सम्मिलित थे) दो-दो सदस्यों का निर्वाचन हुआ। म 1918, 1928 और 1944 के जन प्रतिनिधित्व अधिनियमों में इस अवस्था में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं किया गया कि स्थानों की संख्या घटती-बढ़ती रही और म 1948 के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम में विश्वविद्यालय के स्थानों और बहुत मतदान के अन्य ममस्त अवशेषों को समाप्त कर दिया। संयुक्तराज्य में सिनेट तथा प्रतिनिधि-मदन दोनों के ममस्त निर्वाचन-क्षेत्र एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र हैं। अतएव, ये ही वे दो देश हैं जिनमें निर्वाचन-क्षेत्र सबधी सुधार पर अत्यंत बल दिया जाता है, क्योंकि इन दोनों में से किसी के विषय में यह नहीं कहा जा सकता कि निर्वाचन-प्रणाली से निर्वाचकों के विचारों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रतिबिम्बित करने का उद्देश्य प्राप्त हो सका है।

वास्तविकता तो यह है कि इससे कम-से-कम ब्रिटेन में स्पष्टतः बहुत ही विषम परिस्थिति उत्पन्न हो गई है, क्योंकि इसके द्वारा यह सुनिश्चित नहीं हो सका है कि देश का बहुसंख्यक दल लोक-सदन में बहुमत प्राप्त कर सकेगा, जब कि यह सम्भव हो सकता है कि कोई बहुत बड़ा अल्पसंख्यक दल अपर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त करे। उदाहरणस्वरूप, म 1922 के सामान्य निर्वाचन में अनुदार दल को 296 स्थान और 5,381,433 मत, मजदूर दल को 138 स्थान और 4,237,490 मत, और उदार दल को 53 स्थान और 2,621,168 मत, प्राप्त हुए। इसका यह अर्थ हुआ कि अनुदार दल को प्रति स्थान के लिए 18,180 मत, मजदूर दल को प्रति स्थान के लिए 30,706 मत, और उदार दल को प्रति

वाद के निर्वाचना में यही स्थिति रही। मन् 1959 के सामान्य निर्वाचन में सरकारी दल (अनुदार) को मन् 1955 के निर्वाचन में प्राप्त मतों से अधिक मत मिले परन्तु कुछ मतों का, जिनकी संख्या में वृद्धि हो गई थी, कम भाग मिला (1955 में 49.8 प्रतिशत और 1959 में 49.4 प्रतिशत)। मन् 1959 के निर्वाचन में जितने मत पड़ उनके आधे में भी कम मत प्राप्त करने पर भी मतारूढ़ दल का लाभ सभा में बहुमत 60 स्थानों (1955 में) से बढ़कर 100 स्थान (1959 में) हो गया। उसी 1959 में निर्वाचन में गार्लिमेंट के 80 सदस्य (47 अनुदार, 31 मजदूर और 2 उदार) उनके दो या अधिक विरोधियों 7 जितने मत प्राप्त किये थे उनसे भी कम मत प्राप्त कर निर्वाचित हुए। दूसरे शब्दों में उदा निर्वाचन के परिणामस्वरूप 80 निर्वाचन-क्षेत्रों से वहाँ के मत-दाताओं की अल्पसंख्या के प्रतिनिधि निर्वाचित हुए थे।¹ अन्त में 1964 के सामान्य निर्वाचन में मजदूर दल ने 12,205,576 मत से 317 स्थान प्राप्त किये और अनुदार दल ने 12,002,407 मत से 303 स्थान परन्तु उदार दल को 30,93,316 मत प्राप्त होने हुए भी केवल 9 स्थान मिले।

कनाडा और न्यूजीलैंड में भी इसी प्रकार के उदाहरण मिलते हैं। कनाडा में 1949 के सामान्य निर्वाचन में उदार दल को कुल डाले गये मतों के आधे मत मिले परन्तु उसने 73.5 प्रतिशत स्थान प्राप्त किये जब कि अनुदार दल को 30 प्रतिशत मत प्राप्त करने पर भी केवल 15.5 प्रतिशत स्थान ही मिल गये। मन् 1958 में स्थिति उलट गई। उस वर्ष अनुदार दल ने 54 प्रतिशत मतों पर 79 प्रतिशत स्थान प्राप्त किये जब कि उदार दल को 33 प्रतिशत मतों पर केवल 18 प्रतिशत स्थान मिले। न्यूजीलैंड में द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद के एक सामान्य निर्वाचन में, जिसमें दोनों प्रमुख दलों ने मिलकर 99 प्रतिशत प्राप्त किये थे, एक दल (नेशनलिस्ट) को 54 प्रतिशत प्राप्त हुए थे पर उसे 63 प्रतिशत स्थान मिले थे।²

संयुक्त राज्य में द्विपक्षीय कांग्रेसी निर्वाचनों में डाले गये मतों और प्राप्त हुए स्थानों के बीच विषमता उतनी नहीं है जितनी यूनाइटेड किंगडम में लोक सभा के निर्वाचनों में दिखाई देती है। परन्तु दोनों देशों में, निर्वाचन के सम्बन्ध में एक बात समान रूप से विद्यमान है, दोनों ही देशों में कुछ क्षेत्रों के निर्वाचन-क्षेत्रों में मतदाताओं के ऐसे समूह हैं जिनकी दलनिष्ठ कभी नहीं बदलती।

1. ये अक लन्दन की रालेक्टोरल रिफॉर्म सोसायटी द्वारा प्रकाशित एक पत्रिका से लिये गये हैं।
2. ये अक Lakeman and Lambert *Voting in Democracies* लिये से गये हैं।

दोनों देशों में हर निर्वाचन में ये समूह मगल रहते हैं और इस तरह बड़े विस्तृत क्षेत्रों में हमारे निर्वाचकों को अपने प्रतिनिधि चुनने की आशा नहीं रहती। निर्वाचन-पद्धति का यह प्रभाव संयुक्त राज्य में अधिक स्पष्ट है जहाँ 'ठोस दक्षिण' (Solid South) एक लोकतंत्रीय गढ़ है और उत्तर में भी ऐसे बड़े-बड़े क्षेत्र हैं जहाँ गणतंत्रीय दल का एकाधिकार भी उतना ही मजबूत है।

दोनों देशों में सभी दल इस प्रणाली से उत्पन्न अन्यायों के प्रति जागरूक हैं किन्तु उन्हें किस प्रकार दूर किया जाए यह प्रश्न विवादास्पद है। मन् 1909-10 में इंग्लैंड में 'निर्वाचन-सुधार पर एक राजकीय आयोग' ने इस प्रश्न पर विचार किया किन्तु परिवर्तन के लिए उसने जो एकमात्र व्यावहारिक सिफारिश प्रस्तुत की थी वह अयोग्य नहीं की गई। तत्पश्चात् मन् 1916-17 में एक समन्वित-अध्यक्ष सम्मेलन हुआ परन्तु उसकी सिफारिशें भी दबा दी गई। संयुक्त राज्य में एक काफी बड़ी और प्रभावपूर्ण सस्या ने इन विरोधों को दूर करने के लिए प्रयत्न किया है, किन्तु इन प्रयत्नों को कभी भी सरकारी समर्थन या मान्यता प्राप्त नहीं हुई। सामान्यतया जिस सुधार का सुझाव दिया जाता है वह 'आनुपातिक निर्वाचन-पद्धति' के नाम से ज्ञात है। अतएव, इस प्रश्न पर विस्तारपूर्वक विचार करना आवश्यक है।

5 बहुसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र

बहुसदस्य राज्यों ने अब 'आनुपातिक निर्वाचन-प्रणाली' को या तो अपनी विद्यमान राजनीतिक व्यवस्थाओं में सम्मिलित कर लिया है या उसे एक नए सविधान का अभिन्न अंग बना लिया है। किन्तु अपने-आपमें इस शब्द का कोई विशेष अर्थ नहीं है क्योंकि इसके अनेक रूप हैं। वास्तविकता तो यह है कि इसके अनेक ही रूप हैं जिनमें राज्यों ने इसे अपनाया है और सैद्धान्तिक दृष्टि से तो और भी अधिक, परन्तु सभी विभिन्न रूपों में कम-से-कम एक बात मिलती है जो मतदान की इस पद्धति के लिए निश्चय ही अनिवार्य है और जो यह है कि 'आनुपातिक' प्रतिनिधित्व की कोई भी प्रणाली एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र के आधार पर क्रियान्वित नहीं की जा सकती। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अधीन किसी निर्वाचन-क्षेत्र में किसी भी उम्मीदवार का उद्देश्य सामान्य अर्थ में बहुमत प्राप्त करना नहीं, बल्कि एक निश्चित संख्या (Quota) में मत प्राप्त करना है। सरल भाषा में यह निश्चित संख्या किसी निर्वाचन में दिए गए कुल मतों को निर्वाचित किए जाने वाले स्थानों की संख्या में विभाजित करने में प्राप्त मतों की संख्या है। इस प्रणाली का सबसे सरल रूप यह है जिसे फ्रांस में 'जनरल टिकट' (Scrutin de Liste or general ticket) (जो अमेरिका की एकलसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र में 'टिकट द्वारा मतदान' की प्रणाली में मिला है) कहा जाता है। वास्तव में

फ्रान्स के पिछले चारोंम-पचास वर्ष का निर्वाचनीय इतिहास आनुपातिक निर्वाचन प्रणाली के स्थानों का एक रोचक उदाहरण है। फ्रान्स में सन् 1919 की एक निर्वाचन विधि के फलस्वरूप डिपार्टमेंट (Department) निर्वाचन-क्षेत्र बन गए जब कि हमने पहले एरॉन्डाइजमेंट (Arrondissement) निर्वाचन के क्षेत्र थे। एरॉन्डाइजमेंट एक गवर्नरमन्स्य निर्वाचन-क्षेत्र होता था। नई विधि के अनुसार यह हुआ कि डिपार्टमेंट के निर्वाचक उन सदस्यों को चुनने देंगे जिन्होंने कि उन डिपार्टमेंट में स्थान प्राप्त थे (अर्थात् एरॉन्डाइजमेंटों की संख्या के बराबर)। उम्मीदवार अकेले या भ्रष्ट जान वाले स्थानों की संख्या के बराबर संख्या तक की सूची या टिकट में मिलकर निर्वाचन के लिए खड़े हो सकते थे, और अधिकतर उम्मीदवार निर्वाचन के लिए ऐसी ही सूचिका के द्वारा अपने का पेश करते थे। बहुमत प्राप्त करने वाला उम्मीदवार निर्वाचित हो जाता था और चूंकि साधारण मतदाता सम्पूर्ण सूची के पक्ष में मतदान करता था इसलिए व्यावहारिक रूप में इसका अर्थ यह हुआ कि सामान्यतया सबसे बड़ा दल सम्पूर्ण डिपार्टमेंट में पूर्ण वाजी मार लेता था। अतएव फ्रेंच प्रणाली में उन समय तक अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने में कोई सफलता प्राप्त नहीं की थी।

किन्तु सन् 1919 की विधि ने यह भी उपरान्वित किया था कि यदि निर्-पेक्ष बहुमत प्राप्त न हो सके तो स्थानों को उन उम्मीदवारों में बांट दिया जाए जिन्होंने मतों की नियत संख्या (अर्थात् स्थानों की संख्या में मतों की संख्या के विभाजन में प्राप्त संख्या) प्राप्त की हो। प्रत्येक सूची का भाग, 'ओमन' (अर्थात् उसके सब उम्मीदवारों द्वारा प्राप्त मतों का उसके उम्मीदवारों की संख्या से विभाजित करने पर प्राप्त संख्या) में नियत संख्या का भाग देने से प्राप्त संख्या द्वारा निश्चित होता था। उदाहरण के तौर पर, मान लीजिए कि किसी डिपार्टमेंट की जनसंख्या 450,000 है, उसके रजिस्टर में मतदानाओं की संख्या 100,000 है, और इनमें से 78,000 ने वास्तव में मतदान किया और निर्वाचन-क्षेत्र ने छह सदस्य निर्वाचित किए। ऐसी स्थिति में नियत संख्या 78,000 को छह में विभाजित करके प्राप्त हुई संख्या अर्थात् 13,000 हुई। प्रत्येक दल ने इस भागफल के अनुसार स्थान प्राप्त किए। इस-प्रकार, 40,000 मत प्राप्त करने वाले दल को तीन स्थान, 30,000 मत प्राप्त करने वाले दल को दो स्थान मिले। इसके आगे भी यही क्रम जारी रहा और यदि कोई स्थान शेष रहा तो वह सर्वोच्च ओमन वाले दल को मिला।

सन् 1919 की प्रणाली अच्छी तरह नहीं चली और जुलाई सन् 1927 में फ्रान्स में फिर से एकलमदस्य निर्वाचन-क्षेत्र की प्रणाली (Scrutin d'Arrondissement) आरम्भ हो गई। किन्तु सविधान-सभा के निर्वाचनों में, जिसने सन् 1946 में जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत सविधान तैयार किया, सामान्य टिकट

(Scrutin de Liste) जैसी एक प्रणाली फिर अपनाई गई। इसका कारण यह था कि जनता का अपन उम्मीदद्वारा का, तीन मुख्य दला (समाजवादी, साम्यवादी और एम आर पी) का अनुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के लिए आविष्कृत एक व्यवस्था के अर्धान समूहा में मत देना था।

जून, सन 1951 के सामान्य निर्वाचन के लिए एक और भी जटिल प्रणाली का आविष्कार किया गया जिसका प्रयोजन घाट वामपक्षिया और घाट दक्षिण-पक्षियों दोनों का शक्ति से अपवर्जित करना था। परिस क्षेत्र के निवास, जहां कि अनुपातिक निर्वाचन की विशुद्ध प्रणाली काम में आई, नई विधि से दलों और समूहा का ऐसी अवस्था में जब कि बहुल सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र में कोई भी एक दल 51 प्रतिशत मत प्राप्त न कर सके, मिलकर ब्लॉक (Bloc) बनाने की अनुमति मिल गई। उस अवस्था में यदि ब्लॉक का बहुमत होना था तो वह सब स्थान ले लेता था और दूसरों का कोई स्थान नहीं मिलते थे। ब्लॉक बनाने वाले दल में स्थानों का विभाजन अनुपात के अनुसार होता था। यदि कोई भी दल या ब्लॉक बहुमत प्राप्त नहीं कर सकता था तो स्थानों की बांट सीधे अनुपातिक प्रतिनिधित्व द्वारा की जाती थी। पंचम गणतंत्र में एकल-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र पुन प्रचलित हो गया है।

जिस प्रणाली का सामान्यतया अनुपातिक प्रतिनिधित्व के साथ सम्बन्ध है उसमें एकल-सन्नमणीय मत समाविष्ट है और उसे अक्सर 'हेपर प्रणाली' भी कहते हैं, क्योंकि इसका सर्वप्रथम सुझाव एक अमरज यामस हेपर ने 'प्रतिनिधित्व का यंत्र' (The Machinery of Representation) (1857) नामक पुस्तिका में दिया था और अपन बाद के एक ग्रन्थ 'प्रतिनिधियों का निर्वाचन' (1859) में उसका विस्तृत विवरण किया था। जॉन स्टुअर्ट मिल ने अपनी पुस्तक 'प्राति-निधिक शासन' (Representative Government) (1861) में उसका समर्थन किया और पश्चान्वर्त्ती सुधारकों ने भी उसे स्वीकार किया और उसमें कुछ परिवर्तन भी किए। बहुसदस्य निर्वाचन-क्षेत्र के मिड्रात को समझ लेने पर यह प्रणाली बड़ी आसानी से समझ में आ जाती है। कल्पना कीजिए कि आप चार विद्यमान एकल-सदस्य निर्वाचन-क्षेत्रों को मिलाकर एक निर्वाचन-क्षेत्र बना लेते हैं तब उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त करने के बजाय केवल नियत सख्या (Quota) अर्थात् कुल मतदान की सख्या को भरे जानेवाले स्थानों की सख्या से विभाजित करने से प्राप्त सख्या प्राप्त करनी आवश्यक होगी। मतदाता उम्मीदवारों के लिए क्रमानुसार अपन अधिमान (Preference) को प्रकट करता है। उसका केवल एक ही प्रभावी मत होना है, किन्तु वह जिस व्यक्ति का निर्वाचित होना सबसे अधिक पसन्द करता है उसके अनिवार्य अन्य उम्मीदवारों के नामों के आगे भी एक सख्या लिख सकता है जिससे कि वह

निर्वाचन-क्षेत्र के लिए निश्चित सदस्यों की संख्या तक यह सबेन दे सके कि वह, उस उम्मीदवार के बाद जिसे वह पसन्द करता है, विन-विन उम्मीदवारों का निर्वाचन किया जाना पसन्द करेगा। इस प्रकार यदि उम्मीदवार दस हो और स्थान चार हो तो मनवाना अपना अधिमान व्यक्त करने के लिए चार नामों के आगे 1, 2, 3, 4 सख्याएँ दे सकता है। यदि पर्याप्त उम्मीदवारों द्वारा नियत संख्या में मत प्राप्त न किए जाने के कारण मत स्थान न भरे जा सकें तो अन्य स्थान उन मनवाताओं के जो सकल उम्मीदवार या उम्मीदवारों के लिए मत दें चुके हैं और जिन्हें उन मतों की अब आवश्यकता नहीं रहो, द्वितीय अधिमान और तदुपरान्त तृतीय अधिमान के अनुसार भरे जाते हैं। यह कम उस समय तक जारी रखा जाना है जब तक कि सब स्थान नहीं भर जाते। किन्तु मतों का स्थानान्तरण दूसरी तरह भी किया जा सकता है। यदि सकल उम्मीदवार या उम्मीदवारों के अतिरिक्त मतों को अन्य उम्मीदवारों को देकर भी पर्याप्त उम्मीदवार विशिष्ट संख्या तक नहीं पहुँच पाते हैं तो सबसे कम संख्या वाले उम्मीदवार का (या यदि आवश्यक हो तो एक से अधिक का) नाम हटाकर उनके या उनके मत अधिमानों के अनुसार अन्य उम्मीदवारों को दे दिए जाते हैं। इस प्रकार मनवाना जिस उम्मीदवार को सबसे अधिक पसन्द करता है वह तो नहीं चुना जाना परन्तु फिर भी वह अपने दूसरे या तीसरे या चौथे नम्बर के उम्मीदवार के निर्वाचन में सहायक हो सकता है।

हाल ही के वर्षों में किसी-न-किसी रूप में आनुपातिक निर्वाचन-प्रणाली व्यापक रूप में स्वीकार कर ली गई है। स्वयं थाॅमस हेयर तो किसी भी सम्पूर्ण देश को एक विशाल निर्वाचन-क्षेत्र बना देता। किन्तु अमल में अब्यावहारिक समझकर यह योजना छोड़ दी गई है, हालांकि कुछ अर्थों में इटली में गुसोतिनी की निर्वाचन-सम्बन्धी विधियों में यही सिद्धान्त समाविष्ट था यद्यपि वहाँ उनके समर्थकों का आशय दलों का आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्राप्त करने से बिल्कुल भिन्न था। अंगरेजी भाषा-भाषी जिन देशों ने इस प्रणाली को अंगीकार किया है उनके निर्वाचनों में सामान्यतया एकल सार्वभौमिक मत का प्रयोग किया जाता है। योरोप महाद्वीप के अधिकतर राज्यों में किसी-न-किसी प्रकार का 'टिफ्ट द्वारा मतदान' अपनाया जा चुका है जिससे कि इन देशों में उम्मीदवार, केवल मात्र बहुमत-निर्वाचन के विरुद्ध अनेक प्रकार की सुरक्षाओं के साथ, अपने-आपको निर्वाचन के लिए भूचिघो में प्रस्तुत करते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में मन् 1918 के जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा विश्वविद्यालय के स्थानों के समाप्त कर दिए जाने तक कुछ विश्वविद्यालयों के लिए ससज् के सदस्यों के निर्वाचन के लिए मन् 1918 से एकल सार्वभौमिक मत का प्रयोग किया जाता था। चर्च ऑफ इंग्लैंड की राष्ट्रीय सभा के लिए, तथा उत्तरी आयरलैंड में सीनेट के लिए एकल सार्वभौमिक मत का अब

भी प्रयोग हुना है। ब्रिटिश कॉमनवेल्थ के देशों में एकल सत्रमणीय मन की पद्धति आस्ट्रेलिया और भारतवर्ष में काम आनी है, आस्ट्रेलिया में कॉमनवेल्थ की सीनट के लिये, न्यू साउथ वेल्स में विधान-परिषद् (उच्च मदन) और दस-मानिया में हाउस आफ एसम्बली (अवर सदन) के लिये तथा भारतवर्ष के गणतंत्र में निर्वाचक मण्डला (Electoral colleges) द्वारा विभिन्न निर्वाचनों में। आयरलैंड के गणतंत्र में उसका समुदा के दोना सदनों के निर्वाचन में और दक्षिणी अफ्रीका में सीनट के निर्वाचन में प्रयोग हुना है। समुक्त राज्य में आनुपातिक निर्वाचन स्वयं कुछ नगरों में ही हुना है। इनमें में भी कई में, उदाहरणार्थ न्यूयार्क में, कुछ वर्षों तक प्रयोग करने के बाद उसका परित्याग कर दिया गया। एकल सत्रमणीय मन का प्रयोग अब भी समुक्त राज्य में पाँच नगर पारवरो (City Councils) के निर्वाचना में हुना है।

पश्चिमी और उत्तरी भूभागीय योरोप के अधिकांश सविधानी राज्यों में आनुपातिक निर्वाचन का कोई न कोई रूप ग्रहण कर रखा है। वास्तव में, उनमें से कुछ न ता उन्नीसवीं शताब्दी में ही उसका आरम्भ कर दिया था और प्रथम विश्वयुद्ध के बाद बनने वाले सभी नये राज्यों ने उसे अपने-अपने सविधानों में स्थापित किया है। आजकल उसका प्रयोग बेल्जियम में प्रतिनिधि मदन के सदस्यों के निर्वाचन के लिये तथा सीनट के उन सदस्यों के निर्वाचन के लिये हुना है जिनका प्रत्यक्ष निर्वाचन हुना है, डेनमार्क में फोर्किटिंग (एक मदनी समुदा) के चुनावों के लिये, नार्वे में अवर मदन के लिये (जो स्वयं अपन सदस्यों में से चतुर्थांश का निर्वाचन कर उच्च मदन का निर्माण करता है), स्वीडेन और नेदरलैंड में दोना सदनों के लिये और फ़िनलैंड में उसकी एक मदनी समुदा के लिये इस पद्धति का प्रयोग हुना है। इटली में भी गणतंत्रीय सविधान के अधीन प्रतिनिधि मदन के निर्वाचन के लिये यह पद्धति प्रयोग में लाई जाती है। मधीय राज्यों में स्विट्जरलैंड राष्ट्रीय परिषद् (National Council) तथा अधिकांश कैंटन परिषदों के निर्वाचन के लिये आनुपातिक निर्वाचन का प्रयोग करता है और पश्चिमी जर्मनी में 1949 की मूल विधि के अधीन मधीय सत्ता तथा राज्यों (Länder) ने उसे अंगीकार किया है—मधीय सत्ता ने बुण्डेस्टाग (अवर मदन) और राज्यों ने अपने विधानमंडलों के निर्वाचन के लिये।

दस सम्बन्ध में एक अन्य मिष्ठान का भी उल्लेख किया जाता चाहिए जिसे 'द्वितीय मतदान' (Second Ballot) कहते हैं। यह निरपेक्ष बहुमत प्राप्त करने का एक तरीका है। ज्यों-ज्यों निर्वाचन का जोर बढ़ता जा रहा है, त्यों-त्यों निर्वाचनों में भाग लेने वाले राजनीतिक दलों की मख्या में वृद्धि हान की प्रवृत्ति दिखाई दे रही है। परिणामस्वरूप, पुराने दो दलों के उन्मीदवारों के मधर्ष के अन्तर्गत अतिरिक्त यह देखा जाता है कि एकसमूहिक निर्वाचन-क्षेत्र में तीन, चार,

गांव या कभी-कभी छह उम्मीदवार भी मैदान में उतर आते हैं। यदि इस परिस्थिति में कोई एक उम्मीदवार पूर्ण बहुमत द्वारा निर्वाचित नहीं होता, तो कुछ राज्या में दूसरी बार निर्वाचन किया जाता है जो सामान्यतया प्रथम निर्वाचन में सबसे अधिक मत प्राप्त करनेवाले दो उम्मीदवारों के बीच होता है। उदाहरण के तौर पर, जब कभी भी फ्राम फिर से एकमत से निर्वाचन क्षेत्र की ओर लौटा है, उसमें द्वितीय मतदान के सिद्धांत का अपनाया है। किन्तु वास्तव में द्वितीय मतदान पद्धति में ऐसी कोई बात नहीं है कि एक ही निर्वाचन द्वारा प्राप्त नहीं की जा सकती। वास्तव में ऐसी निर्वाचन प्रणालियाँ भी हैं जिनके द्वारा द्वितीय मतदान की अनुविधा के बिना ही उनका उद्देश्य प्राप्त हो सकता है। ऐसा उस प्रणाली के द्वारा होता है जो सामान्यतया वैकल्पिक मतदान (Alternative vote) कहलाती है। इस प्रणाली के अधीन मतदाता मतपत्र में अपना द्वितीय अधिमान भी व्यक्त करता है, जिसे उस समय काम में लाते हैं जब कि पहली गिनती में कोई भी उम्मीदवार पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं कर पाता और जब कि वह उम्मीदवार, जिसे मतदाता सबसे अधिक चाहता है, सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले पहले दो में से एक नहीं होता। उदाहरणार्थ, यह प्रणाली आस्ट्रेलिया में राष्ट्रीय निर्वाचनों के लिए और कुछ यू.एस. राज्यों के निर्वाचनों के लिए भी प्रचलित है।

ग्रेट ब्रिटेन में आनुपातिक निर्वाचन के समर्थकों के प्रयत्न का सरकारी आयोगों में केन्द्रित करने के दो बड़े प्रयास हुए हैं। पहला बार सन् 1909-10 के राजकीय आयोग ने केवल एक निश्चयपूर्ण सिफारिश की। सिफारिश यह थी कि मतपत्र पर एक वैकल्पिक मत भी दिया जाना चाहिए, सत्रमणीय मत के उद्देश्य की प्राप्ति के लिए नहीं बल्कि द्वितीय मत के उद्देश्य—अर्थात् निरोधक बहुमत—प्राप्त करने के लिए जैसा कि ऊपर आस्ट्रेलिया के सम्बन्ध में बताया गया है, किन्तु यह मामूली सिफारिश भी निरर्थक हो सिद्ध हुई। दूसरी बार सन् 1916-17 के अध्यक्षीय सम्मेलन (Speaker's Conference) ने यह सिफारिश की कि आंशिक परीक्षण के रूप में लोकसभा के एक-तिहाई स्थानों के लिए सत्रमणीय मत के सिद्धांत को अपनाया जाए। इसे भी समर्थन से स्वीकार कर दिया और (सन् 1948 के अधिनियम द्वारा विश्वविद्यालय के स्थानों के समाप्त कर दिए जाने के बाद से) अब ब्रिटेन में आनुपातिक निर्वाचन का एकमात्र रूप, जैसा कि हम देखा चुके हैं, चर्च आफ़ इंग्लैंड की राष्ट्रीय सभा के, और उत्तरी आयरलैंड की संसद के निर्वाचनों में सत्रमणीय मत के सिद्धांत के प्रयोग में ही विद्यमान है।

6 सिद्धान्त और व्यवहार में आनुपातिक निर्वाचन

आनुपातिक निर्वाचन के सिद्धांत के पक्ष और विरोध में बहुत-कुछ कहा जा सकता है। जहां तक सिद्धांत का संबंध है, सभी बातें उसके पक्ष में हैं, किन्तु

व्यवहार में ऐसी बात नहीं है। इसमें सन्देह नहीं कि आनुपातिक निर्वाचन की वास्तविक प्रणाली से सिद्धांत और व्यवहार दोनों दृष्टियों से वह बात होती है जो वह करना चाहती है। निस्संदेह इस प्रणाली के द्वारा अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है और वे आपत्तियाँ भी दूर हो जाती हैं जो सामान्य बहुमत-निर्वाचन के विरुद्ध हमने देखी हैं। यही कारण है कि हाल के वर्षों में अनेक संविधानी राज्यों में इस सिद्धांत को अधिकाधिक समर्थन मिलता रहा है। किन्तु उसको अपनाते-वाले अधिकतर देश उसे केवल बातों तक ही सीमित रखते हैं। विशेष रूप से फ्रांस में ऐसा हुआ है जहाँ वह उसके समर्थकों का मुँह बन्द करने के लिए एक समझौता मात्र रहा है। कुछ अन्य राज्यों में भी प्रथम विषययुद्ध के समाप्त होने पर इसका सकारण किया गया, किन्तु वहाँ भी (यह आशंका है) उसका समारम्भ केवल सधियों की उन धाराओं का पालन करने के लिए ही किया गया था जिनका उद्देश्य अ-राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों के अधिकारों की सुरक्षा करना था।

व्यावहारिक आपत्तियाँ बहुत-सी हैं,—कुछ साधारण महत्व की और कुछ बृहत् गम्भीर। यह सच है कि आनुपातिक निर्वाचन के द्वारा अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है किन्तु इससे यह डर भी हो जाता है कि समाज में अल्पसंख्यकों के दृष्टिकोण से ही विचार होने लगे और अवांछित उम्मीदवार खड़े होने लगे। ऐसी बातें स्वस्थ सामाजिक जीवन के लिए वास्तव में हानिकारक हो सकती हैं। उदाहरणस्वरूप, यह सम्भव हो सकता है कि जुआबाजी और सूदखोरी जैसे समाज-विरोधी कार्य करनेवाले लोगों के दल निर्वाचन-क्षेत्र के विस्तार के फलस्वरूप, एक साथ मिल कर, प्रतिनिधित्व प्राप्त कर लें। निर्वाचन-क्षेत्र का विस्तार स्वयं ही एक खतरा है, क्योंकि इससे उम्मीदवार या सदस्य और निर्वाचक के बीच व्यक्तिगत सम्पर्क अनिवार्यतः नष्ट हो जाता है, और क्योंकि इससे उम्मीदवारों की संख्या इतनी बढ़ सकती है कि निर्वाचक को अपना उम्मीदवार पसंद करने में परेशानी हो (उदाहरण के तौर पर, बेलजियम में द्वितीय विषययुद्ध से पूर्व सबसे बड़े निर्वाचन-क्षेत्र से 22 सदस्य निर्वाचित हुए)। इसके अतिरिक्त, तीसरी बात यह है कि सत्रमणीय मत का सिद्धांत मतदाताओं के लिए भ्रांतिजनक और मतगणना के कार्य में इतना जटिल हो सकता है कि उससे निर्वाचक मतगणना करनेवाले अधिकारियों की त्रुटि पर निर्भर हो जाए, किन्तु यह, कम-से-कम उन देशों में जहाँ सामान्यतया अच्छी राजनीतिक चेतना है, एक ऐसी आपत्ति है जो मतदाता का उस अधिकारी पर पूर्ण विश्वास हाने की अवस्था में दूर हो सकती है। परन्तु इस अडचन के मुँहावे में इससे एक लाभ भी होता है जो यह है कि एतलसत्रमणीय मत का प्रयोग स्वयं ही राजनीतिक शिक्षा है, क्योंकि निर्वाचक के लिए अपना अधिमान व्यक्त करना तब तक असम्भव है जब तक कि वह गम्भीरतापूर्वक विचार न करे, किन्तु यदि केवल दो उम्मीदवारों में

से एक को ही निर्वाचित करना हो तो फिर सोचने की आवश्यकता ही नहीं होती।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व के पक्ष में यह पुराना सैद्धांतिक तर्क कि उससे दल के अन्तरंग गुट (काकस Caucus) समाप्त हो जाएंगे, व्यवहार में बिल्कुल ही गलत सिद्ध हुआ है। ऐसी व्यवस्था में तो दल का यंत्र और भी शक्तिशाली होना है। निर्वाचन-क्षेत्र का जितना अधिक विस्तार होता है, अदृश्य बागडोर भी उतनी ही अधिक प्रभावशाली हो जाती है। दस मध्य की सच्चाई इटली में मुसोलिनी की निर्वाचन-विधियों के अधीन स्पष्ट रूप से देखी गई थी। हमारे विरुद्ध सबसे बड़ी आपत्ति तो यह है कि दो बड़े विराधी दलों की बजाय अनेक छोटे-छोटे समूहों का विधानमंडल में लाने की इसकी प्रवृत्ति से शासन अस्थिर हो जाता है, अनेक दलों की उपस्थिति के फलस्वरूप दुर्बल संयुक्त सरकारें बनानी पड़ती हैं जो उनमें सम्मिलित किसी भी समूह के विगड़ उठने से समाप्त हो जाती हैं। उदाहरणस्वरूप, अन्तर्युद्ध काल में बेल्जियम में आनुपातिक निर्वाचन ऐसी सूक्ष्मता से क्रियान्वित किया गया कि राजनीतिज्ञों का, विभिन्न प्रकार के हितों और उनके बीच एक समान नीति अभिनिश्चित करने की कठिनाई के कारण, मंत्रिमंडल का निर्माण करने में अरबों घण्टियों का अनुभव हुआ।

दूसरी ओर, यह बात बुरी भी नहीं है कि मंत्रिमंडल के निर्माण में विभिन्न प्रतिनिधि भावनाओं का ध्यान रखा जाए। ऐसे संयुक्त मंत्रिमंडलों ने कुछ अवस्थाओं में जीवित रहने की उत्प्रेक्षणीय शक्ति का प्रदर्शन किया है। विशेष रूप से स्वीडन में ऐसा हुआ जहाँ कि अन्तर्युद्धकाल में एक मंत्रिमंडल दो या तीन वर्षों तक सत्तास्थ रहा। आनुपातिक निर्वाचन के इस प्रभाव से फिर यह प्रकट हुआ है कि यह प्रणाली मन्त्रानिर्वाही कठिन अवस्था में गुजरने वाले राज्यों में अच्छी तरह से काम में लाई जा सकती है, हालांकि बेमर गणतंत्र के अधीन जर्मनी को इसके द्वारा सुरक्षित स्थिति में पहुँचाने की आशा निश्चय ही फल न हो सकी।

यह बात अच्छी हो या बुरी, ऐसा प्रतीत होता है कि आनुपातिक निर्वाचन प्रणाली का अनिवार्य परिणाम यह है कि बड़े दलों और एकजिह्व मंत्रिमंडल की बजाय अनेक ससदीय गुट और उनके फलस्वरूप संयुक्त मंत्रिमंडल की स्थापना होती है। यही कारण है कि यह प्रणाली ब्रिटेन में नहीं अपनाई गई जहाँ दल-प्रणाली इतनी गहरी जमी हुई है, और जहाँ, जैसा कि एक बार डिज़रेली ने कहा था, 'संयुक्त मंत्रिमंडल से घृणा' की जानी है। यह बात महत्वहीन नहीं है कि जिन दो बड़े राज्यों, अर्थात् ब्रिटेन और संयुक्तराज्य ने आनुपातिक निर्वाचन की प्रणाली का अभी तक प्रयोग नहीं किया है, वे दो राज्य ही ऐसे हैं जिनमें दो बड़े विरोधी दलों की परम्परा सदा से प्रबल रही है, और जिन राज्यों ने इसे अपनाया है, वे सामान्यतया ससदीय शासन को समूहों के संयोग स्थापित करके ही बनाये

हुए हैं। ग्रिन्थ और मयुक्तराज्य में अनुष्ठातिक निर्वाचन का पूर्णरूप में अपनायत में निर्वाचन प्रणाली के परिवर्तन का हा डर नहीं, बल्कि दम बाल का डर भी है कि देश की परम्परा बड़ बग में टूट जाएगी। कदाचित् यही कारण है कि इन राज्यों में विधानमन्त्रण प्रणाली का प्रवर्तन करने में विवशता है।

7 प्रतिनिधिक प्रणाली से सम्बन्धित समस्याएं

प्रतिनिधिक विधान के विकास में पैदा होने वाली समस्याएँ बहूत हैं। सबसे पहली समस्या तो ऐसी अवस्था करना है कि मताधिकार प्राप्त नागरिकों की संख्या राष्ट्रीय इच्छा का भव रूप हो सके। किन्तु क्या इसका यह अतिद्वय निष्कर्ष है कि प्रतिनिधिक शासन अवस्थानविक है क्योंकि अनिवार्यतः मार्क्सवादीक मताधिकार का विधान व्यवहार में नहीं जाता? अतः समझदार व्यक्तिगत त कहा है और कहते हैं कि लोक-शासन का जय मिरा की गणनामात्र ही नहीं है। सन 1861 में जान स्टुअर्ट मिल ने लिखा था कि समान मतदान विधानन गत है यह बात साधारण नहीं बल्कि हानिकारी है कि देश का सविधान ज्ञान के बराबर ही ज्ञान का भी उन्नी ही राजनीतिक शक्ति का हक्कार घोषित कर। उसका कहना था कि प्रत्येक निर्वाचक का पदम लिखन और 'नैराशिक नियम के हिमाव लगान की माग्यता हानी चाहिए। उनका अनुश्रु था कि मार्क्सवादीक मताधिकार में पूरा मार्क्सवादीक शिक्षा हानी चाहिए, सभी निर्वाचक प्रत्यक्ष करदाना हान चाहिए चाह कर बिनवा ही कम क्या न हो, और मतदान गुप्त नहीं हाना चाहिए क्योंकि गुप्त मतदान में मताधिकार की शक्ति भग हानी है जिसके अनुसार मतदाना जनता का धराहरधारी है, और उसके कार्य सर्वविधिन हान चाहिए।

जैसा हम हम अध्याय में पहले कह चुके हैं, मिल के कार्य से सामान्यतया मुद्रांग न उन प्रतिनिधिगुण मांग का अनुमरण नहीं किया है, जा कि उनमें निश्चित किया था। इसके विपरान, प्रवृत्ति दूसरी ही जा रही है अतः मताधिकार का प्रत्यक्ष, समान और मार्क्सवादीक बनाना, मताधिकारी अहताभा का घटाना या हटाना, मतदान का गुप्त बनाना, और पंजीकरण का मरक करना। यह सब है कि ग्रिन्थ ग्रिन्थ स्वशासी डामिनियना मयुक्तराज्य और स्कैंडिनेवियाई देशों जैसे अग्रिम प्रगतिशील राज्यों में, मिन की जिम्मावर्धी शर्तें अधिकतर पूरी हो गई हैं, किन्तु पाराथ के बहूतमें राज्यों में, विशेषकर द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद बन हुए राज्यों में, अपनी जनसंख्या के एक विधान भाग के निरक्षर हान के बावजूद वयम्प मताधिकार अंगीकार कर लिया है। किन्तु लोकतंत्र, शासन की एक पद्धति ही नहीं, बल्कि समाज की एक अवस्था भी है। प्रश्न तो यह है कि जा हमें क्या शासन की पद्धति समझते हैं व प्रतिनिधिक विधान का ही उसका

मार ममने है। जा लाग उमरे यव की बजाय उमकी भावना को आगे अधिक ध्यान देते है उनरे त्रिा शासन की प्रणाली प्राथमिक महत्व की नही है वगैरे कि उमरे लाइनरीय भावना की स्पष्टद गति मे बाधा न पड़े। किन्तु क्या पूर्ण प्रतिनिधित्व शासन के यव के बिना उम भावना की स्पष्टद गति मुनिश्चिन हो सकती है? यदि कुछ आधुनिक राज्या के रागा का मावजनीन और समान मनाधिकार की प्रणाली आरम्भ करन से पूर्व मन्त्रि और स्याधित्व की उचिन अरम्याआ के लिए प्रतीक्षा करनी पडती ता यह निश्चिन है कि उम्ह न ता एव के प्राग्भित् कायद हो प्राप्त हाने और न दूमरे के अनिम लाभ ही।

मनाधिकार के प्रश्न मे सम्बद्ध एक अन्य समस्या प्रतिनिधि-पद के लिए ऐंसे उम्मीदवारा को प्राप्त करना है जो योग्य हान के माय ही शुद्ध आवरण के भी हा। मनाधिकार की काई भी प्रणाली चाह वह अधिकतर निरक्षर ममाज मे हा या किसी मुयस्कृत मष्ट्र मे प्रचलिा हो नर तक किसी प्रकार लाभप्रद नही हो सकनी जब तक कि ऐसे कार्य के लिए वास्तव मे योग्य व्यक्तिया का ढढ निकालने का कोई माधन नही मिल जाता। प्रतिनिधित्व व्यवस्था मे यह आवश्यक है कि प्रतिनिधि या प्रतिनिपुक्त (Deputy) की इतनी स्वतन्त्रता हो कि वह अपने-आपको मावजनीन सेवा मे लगा सके, किन्तु ऐसी स्वतन्त्रता साधारण नागरिक को निश्चय ही प्राप्त नही है। दूगर शब्दा मे, राजदीय उम्मीदवार अनिवार्यत पेशेवर राज-नेता होना चाहिए चाह उमकी सेवा के लिए उस कुछ दिया जाए या न दिया जाए। आजकल लगभग प्रत्येक सविधानी राज्य ने अपने विधि-कर्ताया को कुछ-न कुछ देने की योजना अपना ली है। इससे सम्भाव्य प्रतिनिधियों के चरण का क्षेत्र पर्याप्त रूप से विस्तृत हा गया है, हालाकि यह नही कहा जा सकता कि इससे दल के कौंकम (अन्तरग गुट) का कुटिल प्रभाव, जो कि मर्चोत्तम प्रकार के स्वतन्त्र प्रतिनिधि का अस्तित्व बहुत कठिन बना देता है, घट गया है। वास्तव मे ऐमा प्रतीत होना है कि दलीय यव राजनीतिक वाक्तव्य के बिकास मे साथ-साथ चलने वाली एक अनिवार्य बात है। इसकी शक्ति, जैसा कि हम कह चुके हैं, आनुपातिक निर्वाचन की प्रणाली के अधीन भी घटती नही है।

यह नही भूलना चाहिए कि विधानमंडल के अस्तित्व का प्रयोजन देश के मत को प्रतिबिम्बित करना ही नही, बल्कि अच्छा शासन बनाए रखना भी है। अत एव, निर्वाचनसबध्दी सुधारों की जिन योजनाओं का उद्देश्य सर्वोत्तम प्रकार का विधानमंडल प्रस्तुत करना है उनको आदर्श निर्वाचन-मंडल के कुछ-न-कुछ अंश का बलिदान करना ही पडेगा। विधानमंडल मे निर्वाचकों के मतों का प्रति बिम्बित होना केवल आंशिक रूप मे ही संभव है और मदा ही वाछनीय नही है। निर्वाचन की कोई भी प्रणाली, जिसकी कि कल्पना की जा सकती है, अधिक-से अधिक, निर्वाचकों और निर्वाचित गणा के बीच अनुरूपता लाने का एक मनमाना

प्रयास है। शासन अन्तर्गत शासित किए जान वाले समाज की अवस्थाओं में सापेक्ष होना चाहिए और जिन लोगों को वह लागू होता है उनकी विशिष्टताओं का भी ध्यान रखा जाना चाहिए। फिर भी, कुछ राज्यों में प्रतिनिधिक व्यवस्था की पर्याप्तता के संबंध में कुछ सन्देह प्रकट हो रहा है और इस अविश्वास के फल स्वरूप उसके कार्य पर जनमत संग्रह और उपक्रम जैसे कुछ प्रत्यक्ष लोकतंत्रीय नियंत्रणों का प्रयोग किया जा रहा है। इनके विषय में और अधिक हम हमें अध्ययन में बताएंगे।

विधानमंडल

(२) द्वितीय सदन

१ द्विसदनी सविधानवाद सम्बन्धी सामान्य विचार

आधुनिक सविधानी राज्यों के विधानमंडलों के सद्य में कोई भी चर्चा, जिसमें दूसरे या उच्च सदन के स्वरूप पर विचार न हो, अपूर्ण हो रहेगी। स्व लॉर्ड प्राइम ने एक बार कहा था कि सविधानों इतिहास की कोई भी शिक्षा इतनी प्रभावशाली नहीं हुई है जितनी कि दूसरे सदन के उपयोग से संबंधित शिक्षा। बड़े-बड़े राज्यों के इतिहास में एकसदनी सविधानवाद अपेक्षाकृत दुर्लभ और सामान्यतया अस्थायी रहा है, जब कि द्विसदनी सविधानवाद एक ऐसी पद्धति है जो आज के सभी महत्वपूर्ण राज्यों का एक विशिष्ट लक्षण बन गई है। यह सच है, जैसा हम पहले बड़ना चुके हैं, कि न्यूजीलैंड, डेनमार्क और फिनलैंड जैसे प्रगतिशील लोकतंत्री राज्यों में एक सदनी विधानमंडल उनके प्रयोजन के लिये पर्याप्त सिद्ध हुआ है। परन्तु वे नियम को सिद्ध करने वाले अपवाद हैं और इस सम्बन्ध में यह स्मरण करना रुचिकर होगा कि टर्की के गणतन्त्र ने, जिनने 1923 में कमाल अतातुर्क द्वारा स्थापित होते समय एकसदनी विधानमंडल की व्यवस्था की थी। 1961 के संविधान के अन्तर्गत दो सदनों—नेशनल एसेम्बली और सिनेट—से युक्त विधानमंडल स्थापित करने का निश्चय किया।

एकसदनी पद्धति के प्रयोग सामान्यतया क्रांतिकारी पुनर्निर्माण के काल में किये गये हैं, किन्तु उसके बाद होने वाली प्रतिक्रिया के काल में अथवा यदि क्रांतिकारी शासन चलता रहा तो उसके दौरान में ही, दूसरे सदन की पुनः स्थापना द्वारा उसका अंत हो गया है, जैसा कि, उदाहरण के तौर पर, क्रॉमवेल के अधीन इंग्लैंड में हुआ। फ्रांस में अठारहवीं शताब्दी के अंत में और उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में प्रथम और द्वितीय गणतन्त्रों के संविधान एकसदनी सिद्धान्त पर आधारित थे। किन्तु प्रथम गणतन्त्र में ऐसा मुख्यतया स्वयं क्रांति के रवैय के कारण हुआ जिससे बहुत शीघ्र ही पादरियों, सामंतों और सामान्य जनो के तीन सदनों वाली व्यवस्था की दुर्बलता प्रकट हो गई थी। ऐसी बात नहीं है कि फ्रांसीसी क्रांति एक से अधिक सदनों के विरुद्ध सिद्धान्तिक युक्तियों से रहित हो। उस काल के प्रमुख एवं प्रतिभा-

शान्ति सविधानकार एबे सेईज का, जिसका प्रथम ज्ञानि मे सचद्ध सविधानी प्रयोगो के स्वरूप पर बड़ा प्रभाव पड़ा था, यह तर्क था कि यदि द्वितीय सदन प्रथम मे सहमत हो तो उसका अस्तित्व निरर्थक है और यदि वह सहमत नहीं हो तो वह अपकारक है। मोटे तौर पर आजकल भी द्विसदनी मिद्धान का विरोध करने वाले विचारको का सही तर्क है। किन्तु जिम्मेदार राजसमर्पज्ञो मे ऐसे विरोधी शायद ही कभी मिलते हैं। सेईज के बाद के समय का यह निर्णय है कि उमने एक अतिपूर्ण तर्क का प्रतिपादन किया है। उसके मश्वान प्रख्याति सभी महत्वपूर्ण सविधानो न अपन द्वारा स्थापित विधानमंडना मे द्वितीय सदन को सम्मिलित किया है। फिर भी, एक प्राचीन मस्या के सम्बन्ध मे जिसका बदलने हुए समय के अनुकूल पुनर्गठन नहीं किया गया है सेईज की जालोचना उचित ही जान पड़ती है। एक ऐसे द्वितीय सदन की रचना करना राजनीतिक शिल्पी की शक्ति के बाहर नहीं है जा वैज्ञानिक पुनर्निरीक्षण के न्यायालय के रूप मे काम करे बशर्ते कि उमे अव्यव सदन के साथ समान शक्ति दी जाए। किन्तु यदि ऊपरी सदन के सदस्यों का चुनाव लोकतन्त्रीय नियंत्रण से परे हो तो इसका अनिवार्य परिणाम यह होगा कि ज्या-ज्यो निर्वाचकगण के दावे अधिक जोर पकड़ते जाएं स्यो-स्यो ऐसे द्वितीय सदन की शक्ति के क्षीण होने की प्रवृत्ति बढ़ती जाएगी, समान शक्ति का अस्तित्व समाप्त हो जाएगा, और द्वितीय सदन के उत्पादन या सुधार की भाग की जाएगी, क्योंकि जैसा कि गोलडविन स्मिथ न कहा है, "यह कल्पना करना कि सत्ता महत्वपूर्ण विषया मे अपने-आपका एक निर्वल सम्था द्वारा नियंत्रित हाने देगी, व्यर्थ है।"

अतएव, द्वितीय सदनो के पक्ष मे दी गई युक्तियों पर उम तरीके के माध-माध विचार करना चाहिए जिसके अनुसार ऊपरी सदन का सफटन किया जाता है। ये युक्तिया इम प्रकार हैं कि द्वितीय सदन का अस्तित्व केवल एक सदन द्वारा ऐसे विधान के पारित किए जाने को रोकता है, जिसमे जल्दबाजी की गई हो और जिस पर भली प्रकार विचार न किया गया हो, कि केवल एक सभा के हाथ मे जिसमे यह चेतना भी है कि उसे केवल अपने-आपमे परामर्श करना है, अनिर्णित शक्ति की भावना शक्ति के दुरुपयोग एवं निरकुशता की ओर अग्रसर कर सकती है, कि राज्य मे किसी भी समय प्रभावपूर्ण शक्ति के विरुद्ध कोई-न-कोई विरोध-केन्द्र होता चाहिए चाहे वह शक्ति सपूर्ण जनता हो अथवा मतदानाश्रो के बहुमत का समर्थनप्राप्त कोई राजनीतिक दल। सघीय राज्य मे द्वितीय सदन के पक्ष मे एक विशेष युक्ति यह है कि उसकी व्यवस्था इम प्रकार की होती है कि उममे सघीय मिद्धान का समावेश होना है अथवा समस्त सघ की इच्छा मे पृथक् प्रत्येक राज्य की लाक-इच्छा प्रतिष्ठित होती है।

इम अध्याय के शेष विभागो मे विभिन्न प्रकार के विद्यमान द्वितीय सदनो की ओ विवेचना हमने की है, उममे हम देखेंगे कि उनके अनेक नाम हैं—ब्रिटेन मे

हाउस ऑफ लॉर्ड्स, स्विटजरलैंड में कौंसिल ऑफ स्टेट्स (स्टेण्डरार), जर्मनी में संघीय गणतंत्र में फेडरल कीमिल (बडेसाट), और अधिकतर अन्य राज्यों में जिनमें आस्ट्रेलिया बनावडा, आयर, फ्रांस इटली, दक्षिणी अफ्रीका और यूनाइटेड स्टेट्स शामिल हैं, मिनेट । किन्तु हम इनका वर्गीकरण इनके नामकरण के आधार पर नहीं, बल्कि उनके वास्तविक स्वरूप के आधार पर करते हैं—अर्थात् वे अनिर्वाचित (वशानुगत या नाम निर्देशित) हैं अथवा निर्वाचित (अगत या पूर्णत) हैं । किन्तु इतन से ही हमारा पूरा काम नहीं चल सकता जब तक कि हम यह भी पता न चला लें कि जिस ऊपरी सदन का चुनाव सभी प्रकार के लोक नियंत्रण के बाहर है उतना कहा तक कोई वास्तविक शक्तिवा है । हमारे अगत निर्वाचित सदन में निर्वाचित नत्व समस्त समूह को किस सीमा तक प्रभावित करता और शक्ति देता है, तीसरे यदि, अवर सदन के स्वतन्त्र कार्य में बाधा डालने के लिए ऊपरी सदन की शक्ति पर्याप्त रूप से वास्तविक हो, तो दाना सदन के बीच उत्पन्न गत्यावरोध किस रीति से दूर किए जाते हैं, और चौथे, निर्वाचित द्वितीय सदन को ऐसी प्रगिष्ठा जैसी अवर सदन को प्राप्त नहीं है किस प्रकार प्रदान की जाती है । अनिर्वाचित और निर्वाचित—को कोटियों में विभक्त करने वाला हमारा वर्गीकरण, जैसा कि हम यह चुके हैं, सर्वांगपूर्ण नहीं है, क्योंकि ये दो प्रकार भी पुन दो में विभाजित किए जा सकते हैं । अतएव, जिन द्वितीय सदनों को हमने छाटा है उनकी रचना तथा उनके कृत्यों का विश्लेषण हम इस क्रम से करेंगे वशानुगत, नाम निर्देशित, अगत निर्वाचित, और पूर्णत निर्वाचित । अत में, हम स्विटजरलैंड, जर्मनी सोवियत समाजवादी गणतन्त्र संघ और युगोस्लाविया की विशेष स्थितियों की चर्चा करेंगे ।

2. हाउस ऑफ लॉर्ड्स : पूर्व कालीन और वर्तमान

वशानुगत उच्च सदन आज की अपेक्षा पहले बहुत अधिक प्रचलित था । अधिकतर राज्यों में वशानुगत द्वितीय सदन, जन-वर्गों (Estates) द्वारा शासन की मध्यकालीन प्रणाली का अवशेष था । सामान्यतया ये जनवर्ग तीन—पादरी, अभिजातवर्ग और सामान्य जन—होते थे, किन्तु कुछ स्थानों में इनमें एक चौथा जनवर्ग—व्यापारी—भी शामिल होता था । कालांतर में अधिकतर स्थानों में ये जनवर्ग दो सदनों में एकत्रित कर लिये गए जिनमें से उच्च सदन में लार्ड्स और बडे पादरी होते थे । अनेक राज्यों में, जिनके विधानमंडल इस प्रकार दो सदनों के होते थे, विभिन्न साविधानिक सशोधनों के द्वारा उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक या तो वशानुगत सदन का सशोधित रूप अनीकार कर लिया, उदाहरणस्वरूप कतिपय सदस्यों को आजीवन नाम निर्देशित करने, जैसा सन् 1896 से लेकर 1911 की क्रांति तक पुर्तगाल में हुआ (जिसके पश्चात् यह पूर्णरूपेण

निर्वाचित मदन हुआ गया) ¹ अथवा उन्होंने एक पूर्णरूपेण निर्वाचित उच्च मदन की प्रथा का अंगीकार कर लिया जैसा सन 1848 में संविधान के संशोधन के पश्चात् नीदरलैंड्स में हुआ। इसके पश्चात् भी जस्टिस (Herrenhaus) और टेबल (Table of Magnates) जैसे दो मन्त्रालयगत द्वितीय सदन बनते रहे किन्तु प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् ये भी समाप्त हो गए² और अब एकमात्र महत्वपूर्ण मन्त्रालयगत उच्च सदन ब्रिटन का हाउस आफ् लार्ड्स ही रह गया है।

हाउस आफ् लार्ड्स का वास्तविक आरम्भ मुख्य मामला और उच्च धर्माधिकारियों के उम निराय में पाया जाना है जो मामला राजाओं से वर्ष में तीन बार परिषद के रूप में मिला करता था। यह महान या सामान्य परिषद कहलाता था। सामान्य परिषद नाम उदाहरणस्वरूप मन्त्रिकार्षी (महाधिकार पत्र) में आता है। सन 1295 की आज्ञा समझ में एडवर्ड प्रथम ने इस निराय में प्रत्येक शायर से दो नाइट (वीरता की उपाधि प्राप्त व्यक्ति) और कुछ नगरों के स्वामी एवं शहरों से निर्वाचित प्रतिनिधि सम्मिलित कर दिए। कुछ समय तक यह सब लोग एक ही स्थान पर सम्मिलित होने थे परन्तु वास्तव में उनके दो मन्त्र थे। और सामाजिक और सरकारी विभिन्नताओं के अनिश्चित जिस पद्धति के द्वारा वे आमंत्रित किए जाते थे उससे उनकी विभिन्नता प्रकट होती थी। मामला और धर्माधिकारी व्यक्तिगत रूप में बुलाए जाते थे जबकि सामान्य जन परिषद के द्वारा बनाए जाते थे। परिषद द्वारा आमंत्रण की प्रथा से ही चुनाव पद्धति

1 सन 1933 में पुर्तगाल में एक नए संविधान के द्वारा एकसदनी विधान मंडल (नेशनल एसबली) की स्थापना की गई हालांकि इसके साथ ही साथ कॉर्पोरेटिव चेंबर नामक एक परामशायता निराय की भी रचना की गई। (अध्याय 15 देखिये)।

2 सन 1920 के संविधान के अधीन जस्टिस निर्वाचित द्वितीय सदन (इंडस्ट्रियल चेंबर) वाला मध्यम गणतन्त्र बन गया। इस सदन में उन प्रान्तों के प्रतिनिधि होते थे जिनसे सदन का निर्माण हुआ था। किन्तु सन 1938 में हिटलर द्वारा जस्टिस को जर्मनी में मिला दिए जाने से जस्टिस की यह व्यवस्था भी उसकी आय समस्याओं के साथ लुप्त हो गई। सन 1945 में जब गणतन्त्र की पुन स्थापना हुई तब द्विसदनी विधानमंडल की पुन स्थापना की गई। हंगरी में सन 1920 के संविधान द्वारा एकसदनी विधानमंडल की प्रतिष्ठा की गई थी परन्तु सन 1926 में पुन एक उच्च सदन की स्थापना की गई जो उसके पिछले द्वितीय सदन की ही तरह का था। किन्तु युद्धोत्तर हंगरी में जिसको संस्थाएं अब शक्तिशाली सोवियत प्रभाव के अधीन हैं उसकी पुन प्रतिष्ठा नहीं की गई।

के पद का स्वपात हुआ। तृतीय एडवर्ड के समय से उनके अधिवेशन पृथक् सदनों के रूप में होते लगे। लॉर्ड और बड़े पादरी लॉर्ड्स में (हाउस ऑफ लॉर्ड्स) और ग्राम्य एवं नागरिक क्षेत्रों के प्रतिनिधि लोकसभा (हाउस ऑफ कॉमन्स) में एकरूप हो गए। निम्नवर्ग के पादरियों ने, जो पहले माध्यामिक सभा में उपस्थित होने थे इन सदनों में उपस्थित होना बन्द कर दिया और फनबोरोसोन नामक अपनी स्वयं की सभा में ही वे व्यस्त रहने लगे।

प्रथम एडवर्ड के शासन काल में ब्रिटेन के इतिहास में केवल एक छोटी-सी अवधि में ही ऐसा विधानमंडल विद्यमान रहा जिसमें उच्च सदन का अभाव था। यह स्थिति सन् 1649 में प्रथम चार्ल्स की हत्या के तुरन्त पश्चात् पैदा हुई जबकि वहाँ अल्पकालीन कॉमनवेल्थ की स्थापना हुई थी। एकरूपता प्रयोग उस क्रांति का तात्त्विक परिणाम था ही था जिसने एक ही प्रहार में मुकुट लाईसभा और पादरी-मंडल दोनों का समाप्त कर दिया। किन्तु चारमेल के प्रोटेक्टोरेट के अन्त से पूर्व ही उसे लाईसभा का पुनः स्थापित करने के लिए राजी कर लिया गया था हालांकि उसका रूप बड़ा वरणात्मक था और उस समय से इसका अस्तित्व निरन्तर बना हुआ है।

इसका गठन परिस्थितियों के अनुसार सदस्यों की संख्या के घटने-बढ़ने से समय-समय पर परिवर्तित होता रहा है। यहाँ पर हमें उस विवादास्पद और उत्तरदायित्व प्रश्न का फिर नहीं उठाना चाहिए कि लॉर्डों की हाउस ऑफ लॉर्ड्स में बैठने का अधिकार मूलतः किस आधार पर प्राप्त हुआ। इनका ही कह देना पर्याप्त है कि राज के चर्चों में बैरन पद की प्राप्ति से उच्च सदन में स्थान ग्रहण करने का अधिकार भी आवश्यक रूप में प्राप्त हो जाता था और आज भी यही स्थिति है। किसी भी सामन्त-परिवार का केवल एक ही सदस्य लॉर्ड्स में बैठ सकता है, हालांकि उसके पुत्र लॉर्ड की उपाधि को धारण कर सकते हैं, किन्तु यदि उन पुत्रों में से कोई स्वयं ही बैरन बना दिया जाता है तो दूसरी बात है। बैरन-परिवार के अन्य सदस्य, चूंकि वे सामन्तसभा में नहीं बैठ सकते, लोकसभा के लिए उम्मीद-वारा के रूप में खड़े हो सकते हैं।¹ सन् 1707 के संयोग अधिनियम (Act of

¹ इसका एक सुन्दर दृष्टांत स्वर्गीय मार्क्विस् ऑफ सेल्वबरो के परिवार से मिलता है। प्रारम्भ में सामन्तसभा में केवल मार्क्विस् ही बैठते थे जब कि उनके दो भाई लॉर्ड ह्यू सेसिल और लॉर्ड रॉबर्ट सेसिल लोकसभा के लिए निर्वाचित हुए। बाद में राज्य की सेवा करने के लिए अपने स्वयं के अधिकार के रूप में इन दोनों भाइयों को सामन्त-पद प्रदान किया गया और लॉर्ड रॉबर्ट, लॉर्ड सेसिल ऑफ सेल्वबुड के रूप में तथा लॉर्ड ह्यू, लॉर्ड निक्सबुड के रूप में सामन्तसभा में सम्मिलित हुए।

union) के पारित हो जाने पर लार्ड्सभा में स्कॉटलैंड के सोलह पीयर (Peer) और सम्मिलित हो गए। यह व्यवस्था की गई कि प्रत्येक नई समूह के अवसर पर स्कॉटलैंड के सदस्य पीयरों का सम्मेलन हो जो उस समूह की अवधि के लिए अपने सोलह सदस्य निर्वाचित करें। किन्तु इस अधिनियम से यह भी व्यवस्था की गई कि भविष्य में कोई भी स्कॉटलैंड-निवासी स्कॉटलैंड का पीयर नहीं बनाया जाएगा उसे यूनाइटेड किंगडम का पीयर-भूत मिल सकेगा, जिससे वह स्वतः ही लार्ड्सभा में स्थान प्राप्त कर लेगा। चूंकि किसी नई समूह के लिए स्कॉटलैंड का कोई भी पीयर अपन सहयोगियों द्वारा चुना जा सकता था, इसलिए यह भी उपबन्धित किया गया कि किन्हीं भी परिस्थितियों में वह लोकसभा के लिए निर्वाचित नहीं किया जा सकेगा। सन् 1800 के संयोज अधिनियम के द्वारा आयरलैंड के सत्ताईस पीयर (पादरी-मित्र) और चार बिशप भी इस मदन में सम्मिलित होने लगे। ये सत्ताईस पीयर आयरलैंड के पीयरों द्वारा जीवन भर के लिए निर्वाचित किए जाते थे। अतएव, आयरलैंड का कोई भी पीयर जो कि लार्ड्सभा के लिए निर्वाचित नहीं हुआ हो, लोकसभा के लिए निर्वाचित होने के लिए स्वतंत्र छोड़ दिया गया, हालांकि स्कॉटलैंड के सबंध में ऐसी व्यवस्था नहीं की गई थी। इसका दुष्प्रति लॉर्ड पामस्टन हैं। आयरलैंड सबंधी ये व्यवस्थाएँ सन् 1922 में आयरिश स्वतंत्र राज्य की स्थापना के साथ समाप्त हो गई, और तब से आयरलैंड में कोई चुनाव नहीं हुए। स्कॉटलैंड सबंधी व्यवस्थाएँ भी प्रचलित हैं, हालांकि अब स्कॉटलैंड के टीम में भी कम पीयर रह गये हैं।

इन वशानुगत और निर्वाचित पीयरों के अनिश्चित दो अविशेष (बैटरबरी और यार्क के) और इक्कीस बिशप अपने पद के आधार पर और पद पर बने रहने की अवधि तक लार्ड्सभा में सम्मिलित होते हैं। इनके अनिश्चित कुछ कानूनी लॉर्ड अर्थात् माधारेण अपील के लॉर्ड भी हैं जो केवल जीवन भर के लिए सदस्य होते हैं जब तक कि वे इस पदेन अधिकार में अलग, माधारेण रीमि में, पीयर नहीं बना दिए जाते जिस अवस्था में उनकी उपाधि वशानुगत हो जाती है। वशानुगत पीयरों की संख्या की कोई सीमा नहीं है। नाममात्र के लिए राजा के द्वारा किन्तु वास्तविक रूप में तत्कालीन मंत्रिमंडल के द्वारा वे इच्छानुसार बनाए जा सकते हैं। पीयर-भूत प्रदान करने की माधारेण पद्धति एक सम्मान-सूची में घोषणा करना है, किन्तु कभी-कभी यह कार्य विशेष परिस्थितियों में अन्य अवसरों पर भी किया जाता है। इतिहास में ऐसा एक प्रसिद्ध अवसर हुआ है जबकि हाउस ऑफ लॉर्ड्स में बाम्पब में एक विधि को पारित करने के लिए पीयर बनाए गए थे। ऐसा तब हुआ था जबकि सन् 1713 में हाउस ऑफ लार्ड्स ने यूरेक्ट की मधि का अनुममयन करने में टनकार कर दिया था। यह अधि लोकसभा में टोरीदल के बहुमत द्वारा पारित हो गई थी, किन्तु लार्ड्सभा में व्हिगदल का बहुमत

था। सतुलन का ठीक करन के लिए टांगे मन्त्रिमंडल न राखी एन को बारह पीयर बनाने के लिए राजी कर निषा और इस प्रकार सधि का अनुममर्शन प्राप्त हो गया। इसी प्रकार के दो अन्य सबटपूण अवसरी पर ऐसी ही कार्यवाही की धमकी दी गई थी एक बार सन् 1832 के मुधार विधेयक और दूसरी बार सन् 1911 के समद विधेयक के सज्ज म, किन्तु इन दोनों अवसरों पर केवल धमकी से काम चल गया और दोनों विधेयक लाई सभा न पारित कर दिए क्वावि इस धमकी से लाई सभा के मानने यह स्पष्ट हो गया था कि विधेयक का विरोध करना निरर्थक है।

सन् 1911 तक हाउस ऑफ लाई सभा की शक्ति का सिद्धांतरूप में लो सभा (हाउस ऑफ कॉमन्स) के समान ही थी। एक समय में तो वास्तविक रूप में भी ऐसा ही था। उदाहरणस्वरूप, सन 1784 में समस्त मन्त्रिमंडल में, छाटा पिट ही एकमात्र ऐसा व्यक्ति था जो उसका प्रधानमंत्री भी था, और जो लोकसभा का सदस्य था। अन्य सब मंत्री लाई सभा के सदस्य थे। किन्तु इस समय से पूर्व ही शक्ति का केन्द्र लाईसभा से लासभा की आर सरक रहा था और उन्नीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमंडल के अधिपति सदस्य अवर सदन से लिए जाने लगे थे। इस प्रक्रिया के फलस्वरूप विधि निर्माण कार्य में लाईसभा की वास्तविक शक्ति का ह्रास होने लगा, हालांकि सिद्धांतरूप में उनकी बेसी ही स्थिति बनी रही जैसी कि सदा से थी। अध्याय III में हम बता चुके हैं कि वित्त संबंधी विधेयक का सन्तोधित या अस्वीकार करने में लाई सभा की असमर्थता की मान्यता देने वाले रिवाज को किस प्रकार सन् 1909 में धृष्टतापूर्वक तोड़ा गया था और किस प्रकार उसके फलस्वरूप सन् 1911 तथा 1949 के ससद अधिनियमों के द्वारा लाई सभा की वास्तविक गीणता को सविधानी रूप दिया गया था।

यहां इस प्रकार के मुधार के आधारों के बारे में सुझाव देने का भी प्रयत्न करना संभव नहीं है। किन्तु लाईसभा के इतिहास, गठन और उसकी शक्तियों की इन सक्षिप्त रूपरेखा से कुछ बातें स्पष्ट होती हैं, जिनका ध्यान उस पर विचार करते समय रखना चाहिए। पहली बात यह है कि लाईसभा की शक्ति का जैसी कि वे ससद अधिनियमों के पश्चात्त रह गई है, अब भी कुछ परिस्थितियों में वास्तविक सिद्ध हो सकती है। निलम्बन-निषेधाधिकार, जिससे लाई सभा किसी भी अविलम्ब विधेयक के पारण का एक वर्ष तक स्थगित कर सकती है, ऐसे विधेयक के पारण का ही आसानी से राक सकती है, क्योंकि उस एक वर्ष के दौरान में लोकसभा में अनवर परिवर्तन हो सकते हैं। ऐसी अवधि के दौरान में किए गए साधारण

1 अर्थात् जैसा कि सन् 1949 के विधेयक के अधीन होता है जिसने सन् 1911 के अधिनियम में निश्चित दो वर्ष की अवधि को घटा दिया था।

इसके अनुसार अब नया वेरम और नई वेरमा (कानूनी साइडों का छाडकर) उनके जीवन-काल के लिये ही बनाया जा सकता है। इस प्रकार इस अधिनियम ने केवल एक नया प्रकार के पीयर पद का ही जारम नहीं किया बल्कि लॉर्ड तथा मे उसने समझे इतिहास में प्रथम बार महिलाओं का भी स्थान दिया। इस अधिनियम के अधीन 1961 तक 11 वेरम और 9 वेरमन नियुक्त हो चुकी थी। आनुयोजित अधिकार को वास्तव में स्थापना के इस प्रकार भंग हो चुकान पर 1960 में अनिच्छुत पीयर के मामले (Case of the Reluctant Peer) में बड़ी लॉर्ड-रनि उत्पन्न हुई जिससे यह आनुयोजित समस्या उठते रूप में सामने आई। उस वर्ष वाइकाउण्ट स्टैनगेट की मृत्यु हो गई और उसने कुछ समय उत्तराधिकारी एण्टनी डेजबुड के का स्थान ही पीयर पद तथा हाउस ऑफ लॉर्ड्स में स्थान प्राप्त हो गया। परन्तु यह 1950 से पूर्वी ब्रिटन से निर्वाचित होकर लारसभा का सदस्य बनता आ रहा था। संसदाभा में उसका स्थान रिक्त घोषित कर दिया गया और उन चुनाव की व्यवस्था की गई। डेजबुड के न केवल अपना पीयर पद और हाउस ऑफ लॉर्ड्स में अपना स्थान ही नहीं छोड़ा वह उस रिक्त स्थान के लिए प्रत्याशी बनकर पड़ा भी हुआ और पहले से भी अधिक प्रमुखता से निर्वाचित हुआ। इस पर पराजित प्रत्याशी ने निर्वाचन स्वागतार्थ में साबित प्रस्तुत की। सन् 1962 में व्यापारधोषा न नियम देते हुए कहा कि जब लॉर्ड स्टैनगेट का निर्वाचन उचित रीति से नहीं हुआ और ऐसी स्थिति में उनके मामले पराजित विरोधी का निर्वाचन घोषित करने के अनिवार्य कोई धारा नहीं था। डेजबुड के (यह इसी नाम से पुकारा जाता रहा था) के संसदाभा में सदस्य बन रहने के अधिकार के लिये सभों के लिये सभ के भीतर और बाहर दोनों क्षेत्रों में सहानुभूति प्रकट की गई और उसकी बड़ी प्रशंसा भी हुई और सरकार ने बोला सदन की एक समुत्त प्रवर समिति (Joint Select Committee) हाउस ऑफ लॉर्ड्स के गठन में सुधार सम्बन्धी विभिन्न प्रश्नों पर विचार करने के लिये नियुक्त की। आज की जाती थी कि इस समिति की रिपोर्टें से अन्ततः मौलिक सुधार हो सकेगा क्योंकि वर्तमान स्थिति से कोई भी सम्बुद्ध नहीं है। एक ओर तो यह हास्य है कि लॉर्डसभा के 900 सदस्यों में से अधिकांश सदस्य औपचारिक अवसरों के लिये अभी भी उसी बैठका में उपस्थित नहीं होते और राजनीति का धार्यवाद ही माग है कि ऐसी परिस्थिति नहीं बनो रहनी चाहिए। दूसरी ओर, जो सदस्य उसी अधिवेशन में भाग लेते हैं उनके बाद-विवाद का स्तर वास्तव में बहुत उच्च होता है और यह अनुचित है कि राष्ट्र के राजनीति जीवन में ऐसी प्रतिभा पटनाओं के नाम को प्रभावित करने में प्रतिहीन रहे। इस उच्च सदन में राष्ट्रीय स्तर के लिए फिर से शक्ति-संपादन करने की क्या विधि हो सकती है? क्याचित् कुछ अन्य विद्यमान द्वितीय सदन के परीक्षण से हम इस प्रश्न का उत्तर ढूँढने में सहायता प्राप्त होगी।

3. कनाडा का नाम निर्देशित द्वितीय सदन

दूसरे प्रकार का द्वितीय सदन, जिस पर हम विचार करेंगे, नाम निर्देशित सदस्यों से गठित होता है। वशानुगत द्वितीय सदन और इस सदन में स्पष्ट अन्तर यह है कि जहाँ वशानुगत फीयर का पद पिना से पूर्व की प्राप्त होता है, जब तक कि उसका परित्याग नहीं किया जाता वहाँ नाम निर्देशित सिनेटर का पद उसकी मृत्यु के साथ अथवा यदि उस पद का धारक चाहे तो उससे भी पूर्व अथवा यदि सविधान के द्वारा पद की कोई निश्चित अवधि निर्धारित हो तो तदनुसार समाप्त हो जाता है। पूर्णरूपेण नाम निर्देशित द्वितीय सदनों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण वे सदन हैं जिनके सदस्य जीवन भर के लिए पद धारण करते हैं। इस प्रकार के द्वितीय सदनों में कनाडा का द्वितीय सदन सबसे अधिक दिलचस्प है।

कनाडा में सिनेट का नाम निर्देशन मुकुट, गवर्नर-जनरल के द्वारा विभूषावाहक रूप में तत्कालीन मन्त्रिमण्डल की सलाह से, करना है। इसकी सदस्य-संख्या सीमित है और चूँकि कनाडा एक संघजन राज्य है, एकात्मक नहीं, अतः सभ्याओं और प्रांतों के बीच एक अनुपात के आधार पर सिनेटरो की नियुक्ति के संबंध में कुछ प्रादेशिक प्रतिबन्ध हैं। यह नाम निर्देशित सिनेट कनाडा को लागू होने वाले सभी नमिक सांविधानिक अधिनियमों में सन् 1791 के पिट के अधिनियम, सन् 1840 के कनाडा अधिनियम और सन् 1867 के उत्तरी अमरीका अधिनियम में जो कनाडा के वर्तमान सविधान का आधार है विधानमण्डल का एक अंग रही है। इस अन्तिम अधिनियम के द्वारा 72 सदस्यों—तीनों मूल प्रान्ता में से प्रत्येक के लिए चौबीस सदस्य (इस प्रयोग के लिए दोना समुद्री प्रांत एक ही माने गए थे)—की एक सिनेट का संगठन किया गया था। किन्तु डोमिनियन के विस्तार और नए प्रांतों के सम्मिलित किए जान के साथ समानता का यह सिद्धान्त कायम नहीं रखा गया। अधिनियम में कहा गया था कि जब प्रिंस एडवर्ड द्वीप सभ में सम्मिलित हो तब उसका प्रतिनिधित्व चार सिनेटरो द्वारा होना चाहिए और अन्य दोनो समुद्री प्रान्ता की सदस्य-संख्या बदलकर दस-दस हो जानी चाहिए। ऐसा ही गया है।

सन् 1871 के एक अधिनियम द्वारा कनाडा की समूह की किसी नए प्रांत के लिए जो बनाया जाए और डोमिनियन में सम्मिलित किया जाए, नए सिनेटर सम्मिलित करने का अधिकार दिया गया था। इसके अनिश्चित गवर्नर-जनरल (अर्थात् मन्त्रिमण्डल) को प्रदत्त एकमात्र शक्ति यही है कि वह तीन में छह तक सदस्य और सम्मिलित कर सकता है, जो तीनों मूल प्रान्तों में से समान रूप से लिए जाएंगे। दूसरे शब्दों में, छह अनिश्चित सदस्य निर्देशित किए जा सकते हैं

किन्तु इससे अधिक नहीं और सम्भवतः उनकी संख्या की सीमा यही रह सकती है। इन व्यवस्थाओं का परिणाम यह हुआ है कि आज कनाडा की सिनेट में 102 सदस्य हैं, किन्तु विभिन्न प्रांतों के प्रतिनिधियों की संख्या चौबीस से नार तक है। सिनेटर का नाम निर्देशन जीवन भर के लिए किया जाता है किन्तु इसमें कुछ शर्तें होती हैं। उसकी आयु कम-से-कम तीस वर्ष होनी चाहिए, उसे उस प्रांत का निवासी होना चाहिए जिसके लिए वह नियुक्त किया जाना है रानी की जन्मना या देशीकृत प्रजा और कम से-कम 4 000 डालर मूल्य की संपत्ति का स्वामी होना चाहिए। वह जब कभी चाहे त्यागपत्र दे सकता है और यदि वह लगातार दो सत्रों में अनुपस्थित रहे, अपनी निष्ठा बतल दे, दियागिया हो जाए, किसी सखी अपराध का दोषी सिद्ध हो, या अहंताओं से बर्बर हो जाए तो उसे अपना स्थान रिक्त कर देना पड़ता है।

कनाडा की सिनेट असंभव को संभव करने का प्रयत्न करती है। संविधान में वशानुगत सिद्धांत के स्थान पर आजीवन नाम निर्देशन की योजना को अंगीकार करते हुए सिनेट को हाउस ऑफ लॉर्ड्स के नमूने पर गठित करने का प्रयत्न किया। इसके साथ ही उसने ऐसी बात करनी चाही जिसे वह केन्द्रीय शक्ति द्वारा वरण की प्रणाली का रखते हुए नहीं कर सकता था—अर्थात् संघीय तत्त्व का बनाए रखना। ऐसा तो संघ का निर्माण करने वाले राज्यों के बीच समानता के आधार पर ही किया जा सकता है, जिसके अनुसार प्रत्येक राज्य अपने सिनेटरों का वरण स्वयं करता है। संविधान ने जो कुछ किया है वह इतना ही है कि तीनों मूल प्रांतों की चौबीस-चौबीस सदस्यों की संख्या बढ़ाई या घटाई नहीं जा सकती। किन्तु अब तीसरे मूल प्रांत में तीन—अर्थात् न्यू ब्रिटेन, नोवास्कोशिया और प्रिंस एडवर्ड द्वीप हैं, जिनमें से दो के दस दस सिनेटर और तीसरे के चार सिनेटर होते हैं जब कि न्यूफाउंडलैंड सहित शेष प्रांतों में से प्रत्येक के छह सिनेटर होते हैं। इन विरोधी प्रयोजनों या असर कनाडा की सिनेट की प्रतिष्ठा पर पड़ा है जिसे न तो निर्वाचित द्वितीय सदन की जैसी शक्ति और न संघीय राज्य को समाविष्ट करने वाले उच्च सदन की उपयोगिता ही प्राप्त है। इस प्रकार का उच्च सदन कैसा होना चाहिए, यह हम आगे के एक खंड में देखेंगे।

4 अंशतः निर्वाचित उच्च सदन

(क) दक्षिणी अफ्रीका में सिनेट

अंशतः निर्वाचित सिनेट का एक दिलचस्प उदाहरण दक्षिणी अफ्रीका में पाया जाता है। सन् 1909 के अधिनियम द्वारा, जिसके अनुसार सन् 1910 में वर्तमान संविधान अस्तित्व में आया, पहले दस वर्षों के लिए अस्थायी व्यवस्था

की गई जिसके दृष्टान्त यदि दक्षिणी अफ्रीका की समझूत मिनट के गठन का परिधीनित करने के लिए कोई अधिनियम पारित न किया तो मिनट में चालीस सदस्य हान व । इनमें से आठ संघीय सदस्य गवर्नर-जनरल द्वारा नाम निर्देशित किए जाते थे मधु व चार प्रांता में से प्रत्येक प्रांत आठ सदस्य भजता था जिनका निर्वाचन प्रांतीय परिषद और मन्त्र प्रांत में मधु की आवश्यकता के लिए निर्वाचित सदस्य मिनट करत थे । समय-समय पर मिनट की सदस्य-संख्या में वृद्धि होती रही जिसके अनुसार उसमें दो नाम निर्देशित सदस्य, दसों हिता व चार प्रतिनिधि और दक्षिण पश्चिमी अफ्रीका से दो प्रतिनिधि और बड़े जान से 1950 तक कुल सदस्य संख्या 48 हो गई । उस समय में दक्षिणी अफ्रीका की जातीय समस्या के बंधनान् मावि-धानिक प्रभाव हुए और 1955 में मिनट अधिनियम के अनुसार मिनट की संरचना एवं उसमें निर्वाचन में मौखिक परिवर्तन हुआ गया । सदस्य-संख्या 48 में बढ़ाकर 89 कर दी गई जिनमें से 19 नाम निर्देशित रहे । प्रांता का प्रतिनिधित्व समान नहीं रहा और उसका सम्बन्ध प्रत्येक प्रांत के मनदाताओं की संख्या से जुड़ गया और मिनटों के निर्वाचन भी, विभिन्न प्रांतीय परिषदों में संघीय शक्ति के अनुपात में नहीं, बल्कि बहुमत दल के प्रत्यक्ष मनदान द्वारा व्यवस्था हुई । सरकार के बलवत्त के अनुसार इस अधिनियम का प्रयाजन मसद् की प्रभुता का अमदिध बना देता और रणान निवासियों के नियम पृथक् प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करना था ।

सन 1961 के अधिनियम में निम्न द्वारा गणनन्त गठित हुआ, 28-39 खण्डों में मिनट की संरचना एवं शक्तियां का वर्णन है । इस अधिनियम में मिनट के गठन में कई परिवर्तन हुए थे परन्तु अलग नाम निर्देशित एवं अलग निर्वाचित द्वितीय सदस्य का मिद्धान्त बना रहा । उसमें कहा गया है कि, प्रथम, प्रत्येक प्रांत में दो-दो, इस प्रकार आठ मिनटों का नाम निर्देशन प्रेसीडेण्ट करेगा । नाम निर्देशन करते समय ऐसे व्यक्तियों के वर्णन के महत्त्व का ध्यान में रखेगा जिन्हें उन प्रांतों के जिनके नियम व नाम निर्देशित किए जायेंगे, मामला की जानकारी हो और उन दोनों में से कम-से-कम एक ऐसा हो जिसे रंगीन आवादी के हिता का ध्यान हो । निर्वाचित सदस्यों के विषय में अधिनियम में कहा गया है कि प्रत्येक प्रांत में उन सदस्य, परन्तु आठ में कम नहीं निर्वाचित होंगे जिनमें उन निर्वाचन-क्षेत्रों, जिनमें प्रांत हाउस आफ एसेम्बली के निर्वाचन के नियम विभक्त हो तथा उन क्षेत्रों की, जिनमें प्रान्तीय सभासदों (Councillors) के निर्वाचन के नियम विभक्त हो, संख्या के बराबर होंगे । प्रत्येक प्रांत में इन मिनटों का निर्वाचन हाउस आफ एसेम्बली में उस प्रांत के सदस्य तथा प्रांतीय परिषद के सभासद मिनट करेंगे और निर्वाचन एवं सत्रसमर्थाय मन की पद्धति में आनुपातिक निर्वाचन के मिद्धान्त के अनुसार होगा । नाम निर्देशित एवं

निर्वाचित दोनो प्रकार के सिनेटर श्वेत व्यक्ति होंगे¹ जिनकी आय कम से कम 30 वर्ष की हो जा उगतत्र की सीमाओं के अन्दर कम से कम पांच वर्ष रहें हों और जिनकी अवधि पांच वर्ष की होगी (यदि इसने पहले सिनेट भग्न हो)।

सिनेट वित्त विधेयक का उपवनन या संगोपन नहीं कर सकता। अ वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में व्यवस्था यह है कि यदि सिनेट हाउस आफ एसेम्बली द्वारा प्रेषित ऐसे विन का अस्वीकार करे तो यह अस्वीकृति प्रथम सदन अधिनियम (1911) द्वारा ब्रिटिश हाउस आफ लाड स को प्रदत्त निलम्बन निषेधाधिकार के समान प्रभावी निलम्बन निषेधाधिकार बन जाती है। वास्तु इस सम्बन्ध में प्रेसीडेण्ट को महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है जिसके द्वारा दोनों सदनों के मतभेदों को दूर किया जा सकता है क्योंकि यह दोनों सदनों को एक साथ (या सिनेट को हाउस आफ एसेम्बली के भग्न के 120 दिन के अन्दर) भग्न कर सकता है। ऐसी स्थिति में सिनेट के सभी स्थान नाम निर्देशित एवं निर्वाचित, रिक्त हो जाते हैं।

(ख) आयर का सिनेट

सन् 1937 के संविधान के अधीन आयर की सिनेट का आकार वैसा ही है जैसा कि आयरिश स्वतंत्र राज्य (सन् 1922) के संविधान द्वारा स्थापित सिनेट का था, किन्तु उसके निर्माण की रीति में एक बड़ा अन्तर है। पहली सिनेट पूर्ण रूपेण निर्वाचित थी जब कि वर्तमान सिनेट अज्ञत नाम निर्देशित है। इससे अतिरिक्त आयर की सिनेट में वृत्तिमूलक (Functional) हितों का प्रतिनिधित्व भी होता है जब कि मूल संविधान के अनुसार यह हित राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक जीवन की विभिन्न शाखाओं का प्रतिनिधित्व करने वाली तदपनिमित्त परिषदों में ही वेष्टित थे। यह योजना अब त्याग दी गई है।

आयरिश स्वतंत्र राज्य की सिनेट में साठ सदस्य होते थे जो बारह वर्ष तक पद धारण करते और जिनमें से एक बीधाई हर तीसरे वर्ष भलग हो जाते थे। उनका आनुपातिक निर्वाचन के सिद्धान्त के आधार पर प्रत्यक्ष निर्वाचन होता था और समस्त राज्य एक निर्वाचन-क्षेत्र होता था। किन्तु निर्वाचन के लिए उम्मीदवार बनने की शर्तें बहुत बड़ी थीं। संविधान में निर्धारित किया गया था कि वक्ता के ही नागरिक उम्मीदवार हो मर्गे जो पैंतीस वर्ष के हो चुके हों और जिनसे राष्ट्र को सम्मान प्राप्त हुआ हो या जो विशेष अहंताओं या सफलताओं के बल पर राष्ट्रीय जीवन के महत्वपूर्ण पहलुओं का प्रतिनिधित्व करते हों। प्रत्यक्ष निर्वाचन से पूर्व निर्धारित योग्यता वाले नाम निर्देशित व्यक्तियों की एक सूची तैयार की जाती थी जिसमें दिए गए नामों की संख्या निर्वाचन किए जानवाले

¹ सन् 1930 से दक्षिणी अफ्रीका में महिलाओं को मताधिकार प्राप्त है।

सदस्यों की संख्या से निर्गुनी होती थी। इनमें से दो-तिहाई का नाम निर्देशन प्रतिनिधि-सभा द्वारा और एक-तिहाई का सिनेट द्वारा आनुपातिक निर्वाचन-प्रणाली के अधीन मतदान द्वारा किया जाता था। इस सूची में सिनेट के किसी ऐसे पिछले या निवृत्त होनवाले सदस्य का नाम भी जोड़ दिया जाता था जो प्रधान मंत्री का लिखित रूप में खड़े हान की अपनी इच्छा की सूचना देता था।

सन् 1922 के संविधान के अधीन सिनेट की योजना उस समय अत्यधिक संवैधानिक प्रतीत हुई। उसकी शक्तियाँ भी बहुत सीमित थीं नूँक वित्तीय विधि-निर्माण में उसका कोई हाथ नहीं था और अ-वित्तीय विधेयकों के संघ में भी उसे केवल निलंबन-निषेधाधिकार प्राप्त था जो प्रायः ग्रेट ब्रिटेन की लॉर्ड्सभा के जैसे ही अधिकार के समान था। नए संविधान द्वारा किए गए सबसे अधिक महत्वपूर्ण परिवर्तन मुख्य रूप से दो अनुच्छेदों में हैं। अनुच्छेद 18 के अधीन, सिनेट के साठ सदस्यों में से ग्यारह (प्रधान मंत्री द्वारा) नाम निर्देशित किए जाते हैं और उनका निर्वाचन होता है। बाँकी भी नागरिक अर्थात् इक्कीस वर्ष का कोई भी पुरुष अथवा स्त्री जो प्रतिनिधि-मदन का सदस्य निर्वाचित होने योग्य है, सिनेट के लिए निर्वाचित होने योग्य भी है। उनका निर्वाचन सदस्यों में से छह दो विश्वविद्यालयों द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं और बाँकी तैत्तालीस कुछ नियमों के अनुसार निम्न उम्मीदवारों की सूचियों में से निर्वाचित किए जाते हैं। प्रत्येक निर्वाचन से पूर्व संस्कृति, साहित्य, कला और शिक्षा, कृषि एवं वन्यजन्तु हितों, श्रम, वास्तुकला और इजीनियरी ममेत श्रम, उद्योग और वाणिज्य, लोक प्रशासन और सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में विख्यात व्यक्तियों की पाँच सूचियाँ बनाई जाती हैं। एक सूची में से अधिक-से-अधिक ग्यारह और कम-से-कम पाँच सदस्य निर्वाचित किए जा सकते हैं। सिनेट के लिए माधारण निर्वाचन प्रतिनिधि-सभा (Dail) के विघटन के पश्चात् अधिक-से-अधिक नव्वे दिन में हो जाना चाहिए और प्रत्येक सदस्य, यदि उसकी पहले ही मृत्यु नहीं हो जाती या वह त्यागपत्र नहीं दे देता था उसमें अनर्हता पैदा नहीं हो जाती, प्रतिनिधि-सभा के माधारण निर्वाचन के मतदान दिवस से पूर्व के दिन तक पद धारण करेगा।

वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व भी शामिल करने के लिये निर्वाचन भी उपर्युक्त प्रणाली के आधार में परिवर्तन के लिए अनुच्छेद 19 द्वारा अनुमति दी गई है इस अनुच्छेद में कहा गया है —

“विधि किसी वृत्तिक या व्यावसायिक समुदाय, या मस्या या परिषद् द्वारा सिनेट के इनके सदस्यों के, जिनके उस विधि द्वारा नियत किए जाएँ, इस मदिघान के अनुच्छेद 18 के अधीन निम्न उम्मीदवारों की तदनुसूची (उन वृत्तियाँ, व्यवसायों आदि से सम्बन्धित) सूचियों में से निर्वाचित

लिए जाने वाले सदस्यों की उनकी ही संख्या के स्यान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन के लिए व्यवस्था कर मानी है।

(ग) स्पेन की पुरानी सिनेट

सन् 1932 के स्पेन के गणतन्त्रीय संविधान के अधीन, त्रिमे पारलामेन्ट स्थापित कर दिया था परन्तु मन्त्री विधानमंडल की स्थापना हुई थी, यद्यपि सन् 1876 के संविधान के अधीन द्विमन्त्री प्रणाली चल रही थी। मूल संविधान के अधीन द्वितीय सदन मिनेट था जो वर्तमान अधिनायकशाही के स्थान पर पुन गणतन्त्र की स्थापना की अवस्था में फिर से प्रचलित हो सकता है। ऐसा हो या न हो, किन्तु स्पेन की पुरानी मिनेट का अध्ययन हमारे लिए गहरा है क्योंकि यह कहा जाता है कि उसका गठन ऐसा है जो ब्रिटन में मजार्जिन हाउस आफ लार्ड्स के लिए शाब्दिक तमूना का काम कर सकता है। स्पेन की मूल मिनेट में 360 सदस्य थे जिनमें से आधे अपने स्वयं के अधिकार में मिनेटर (गजटुयान) कुछ निश्चित आय वाले मरदार आदि) गहन सदस्य (जैसे आर्चबिशप सर्वोच्च न्यायालय का प्रधान आदि) और जीवन भर के लिए राजा (ज्यूरिस्ट मिनिस्टर) द्वारा नाम निर्देशित सदस्य होते थे। इन शीर्षकों के अधीन कुल संख्या 180 में अधिक नहीं हो सकती थी, और नाम निर्देशित सदस्य तथा शेष 180 जो कि निर्वाचित किए जाने थे, कुछ विशिष्ट श्रेणियों में से ही लिए जा सकते थे। निर्वाचित सदस्यों का वर्ण इस प्रकार होता था (1) ती आर्चबिशप क्षेत्रों में से प्रत्येक के वावरिया द्वारा एक, (2) छह राजकीय विद्वत्परिषदों में से प्रत्येक द्वारा एक, (3) कम विश्वविद्यालयों में से प्रत्येक द्वारा एक, (4) कतिपय धार्मिक समारोहों द्वारा एक, (5) शेष 150 मिनेटर स्पेन के प्रत्येक प्रांत में निर्वाचक मंडलों द्वारा निर्वाचित होते थे जिनमें नगरपालिका के सदस्यों और शहरी एवं नगरपालिका-प्रदर्शों में सबसे अधिक कर देने वालों में से चरण लिए गए प्रतिनिधि होते थे। मिनेट का निर्वाचित भाग अलग सदन के साथ विघटित हो जाता था, चाहे उसकी वैध अवधि पूरी हुई हो या न हुई हो। संविधान स्पेन के विधानमंडल के दोनों सदनों में बांटा करता है। इसमें माध्यमण समर्थों में मिनेट को कुछ अधिक प्रतिष्ठा प्राप्त रहती थी, जैसी उसकी अन्यथा प्राप्त नहीं हो सकती थी।

5 दो एकात्मक राज्यों में निर्वाचित द्वितीय सदन

दो शीर्षकों के अन्तर्गत जिन दो निर्वाचित द्वितीय सदनों का हम वर्णन कर रहे हैं वे फ्रांस और इटली के हैं। फ्रांस की मिनेट अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित है और इटली की प्रत्यक्ष रीति से।

(क) फ्रांस

फ्रांस के सन् 1875 के वाद स्थापित तीनो गणतन्त्रो—तृतीय, चतुर्थ और पंचम—में से प्रत्येक के सविधान में द्विसदनी विधानमण्डल की व्यवस्था की गई थी जिसमें अदर सदन का (जिसे तृतीय गणतन्त्र में चेम्बर ऑफ डिप्यूटीज और शेष दोनो गणतन्त्रो में नेशनल एसेम्बली कहते थे) लोक-निर्वाचन द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन होता था और उच्च सदन (जिसका नाम तृतीय गणतन्त्र में सिनेट, चतुर्थ में कौन्सिल ऑफ द रिपब्लिक और पंचम में पुन सिनेट था) अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता था। तृतीय गणतन्त्र में सिनेट में 300 सदस्य होते थे जिनमें से प्रत्येक की मदस्यावधि 9 वर्ष होती थी और जिनमें से एक तिहाई सदस्यो की जगह प्रति तीन वर्ष में नये सदस्य निर्वाचित होते थे। निर्वाचन विभिन्न डिपार्टमेंटों एवं उपनिवेशों में तदर्थ गठित निर्वाचक-मण्डल द्वारा होता था। प्रत्यक्ष अवस्था में निर्वाचकमण्डल में डिपार्टमेंट के डिपुटी, जनरल कौंसिल—(अर्थात् स्थानीय सत्ता) के सदस्य, एरॉन्डिजमेंट की कौंसिलों के सदस्य और प्रत्येक कम्यून में कम्यून की कौंसिलों से चरण किये हुए प्रत्यायुक्त (Delegates) होते थे। सदस्यो की सख्या डिपार्टमेंट की जनसख्या के आधार पर निर्धारित की जाती थी। सिनेट की शक्तियां, वित्तीय विधि निर्माण को छोड़ शेष बातों में सांविधानिक दृष्टि से चेम्बर ऑफ डिप्यूटीज की शक्तियां के समान थी। विधि-निर्माण में सिनेट का कार्य काफी महत्वपूर्ण होता था।

चतुर्थ गणतन्त्र के सविधान में अप्रत्यक्ष प्रणाली से निर्वाचित द्वितीय सदन का सामान्य मिद्धान्त कायम रहा परन्तु कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक की सदस्य सख्या एवं कार्यविधि सम्बन्धी श्योरे की बातें विधিনিर्माण की सामान्य प्रक्रियाओं के लिये छोड़ दी गईं। समय समय पारित विधियो के अनुसार यह व्यवस्था की गई थी कि कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक के, एवं तिहाई स्थानों (जैसा पहले होता था) की जगह आधे स्थानों के लिये नये निर्वाचन होंगे और उसकी सदस्य सख्या नेशनल एसेम्बली की सदस्य सख्या की एवं-तिहाई से कम और आधी से अधिक नहीं होगी। उसका गठन भी पहले की मिनेट के गठन से भिन्न था। अन्तिम

¹ उदाहरणार्थ, 1946 में पारित अधिनियम के अनुसार कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक की सदस्य-सख्या 315 रखी गई थी। जिसका वितरण इस प्रकार किया गया था—(1) मेट्रोपॉलिटन फ्रांस के प्रत्यायुक्तों द्वारा निर्वाचित 200 सदस्य, (2) नेशनल एसेम्बली द्वारा निर्वाचित 50 सदस्य, (3) अलजीरिया क्षेत्रों से निर्वाचित 14 सदस्य (4) डिपार्टमेंटों की जनरल कौंसिलों एवं प्रादेशिक एसेम्बलियों तथा समुद्रपार के क्षेत्र प्रदेशों द्वारा निर्वाचित 51 सदस्य।

रूप में कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक में 320 सदस्य होते थे। जिनमें मेट्रोपॉलिटन फ्रान्स के डिपार्टमेंटों के लिये निर्वाचित 200 सदस्य, नेशनल एसेम्बली द्वारा निर्वाचित 50 सदस्य शामिल थे और शेष सदस्य फ्रांस के समुद्रपार के प्रदेशों तथा बाहर निवास करने वाले फ्रेञ्च नागरिकों के प्रतिनिधि होते थे। कौंसिल की सदस्यता के लिये आयु कम से कम 35 वर्ष निर्धारित की गई थी। उसे अ-वित्तीय विधेयकों को पुनः स्थापित करने का अधिकार था और अवर मदन द्वारा प्रेषित किसी विधेयक पर बहस करने में उतना ही समय (उससे अधिक नहीं) ले सकती थी जितना एसेम्बली ने उसमें लिया था।

पंचम गणतन्त्र में 1958 के संविधान से मिनेट के गठन में कोई मूलभूत परिवर्तन नहीं हुआ। मिनेट के गठन की ध्यौरे की धानों को उल्लिखित करने वाले अध्यादेश में उन तीनों सिद्धान्तों का विचार रखा गया था जिन पर पूर्व कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक आधारित थी—अर्थात् (1) मिनेट में, देश के प्रादेशिक विभागों के समुदायों को उनकी सामूहिक हैमिंगन में प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिये, (2) फलतः मिनेट का अप्रत्यक्ष मतदान द्वारा निर्वाचन होना चाहिये और (3) फ्रान्स के बाहर के फ्रेञ्च नागरिक अधियासियों को भी प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिये। प्रत्येक मिनेटर का निर्वाचन 9 वर्ष के लिये होता था, परन्तु नये संविधान में तृतीय गणतन्त्र की प्रणाली पुनः स्वीकार की गई अर्थात् चतुर्थ गणतन्त्र में जैसे आधे सदस्य निवृत्त होते थे उनके स्थान में एक तिहाई सदस्यों के निवृत्त होने की व्यवस्था रखी गई।

पंचम गणतन्त्र में स्थापित मिनेट की गवरन-सदस्या पूर्व कौंसिल ऑफ द रिपब्लिक की सदस्य-सदस्या से कुछ कम (320 के स्थान पर 307) रखी गई। इनमें से 255 स्थान मेट्रोपॉलिटन फ्रान्स के डिपार्टमेंटों को दिये गये, 6 प्रवासी फ्रेञ्च नागरिकों के समूहों को और शेष उपनिवेशों एवं समुद्रपार के प्रदेशों को दिये गये। (समुद्रपार के प्रदेशों में अन्जीरिया को, जो अब स्वतन्त्र हो गया है, 32 स्थान प्राप्त थे)। मिनेटरों का अप्रत्यक्ष निर्वाचन निर्वाचक-मण्डलों में मतदान की परम्परागत पद्धति द्वारा प्रत्येक डिपार्टमेंट में होता है। निर्वाचक मण्डल में डिपार्टमेंट के डिप्यूटी (अर्थात् नेशनल एसेम्बली के सदस्य), जनरल कौंसिलर (डिपार्टमेंट के), और नगरपालिका परिषदों के प्रत्यायुक्त होते हैं। प्रत्येक डिपार्टमेंट के स्थान जनसंख्या के आधार पर निर्धारित किये जाते हैं। स्थानीय और अप्रत्यक्ष होने हुए भी ये निर्वाचन केन्द्रीय शासन राजनीतिक शक्तियों का सन्तुलन निर्धारित करने में कुछ प्रभाव डाल सकते हैं, क्योंकि निर्वाचक मण्डलों में मुख्यकर नगरपालिकाओं के मुख्यायुक्त होते हैं और फलतः उनके मतों में नगरपालिका-परिषदों के बहुमत के राजनीतिक विचार प्रतिबिम्बित होते हैं। किन्तु वास्तव में, मिनेट की शक्तियाँ, निरपेक्ष रूप में या नेशनल एसेम्बली

की तुलना में, पंचम गणतंत्र की अध्यक्षीय व्यवस्था में उतनी अधिक नहीं है जितनी पूर्व के दोनों गणतंत्रों की संसदीय पद्धति में थी।

(ख) इटली

इटली के नए गणतंत्र में समझ का द्वितीय मदन मूल सविधान के अधीन द्वितीय मदन से मौलिक रूप में भिन्न है, क्योंकि पहले इटली की मिनेट नाम निर्देशित होती थी और अब वह निर्वाचित होती है। राजतंत्र के अधीन मिनेट में राजवंश के राजकुमार और राजा द्वारा केवल कुछ वर्षों में से जीवनभर के लिए नाम निर्देशित सदस्य ही होते थे। उनमें गिरजा के धर्मनिरपेक्ष, कुछ निश्चित वर्षों तक निम्न मदन में सेवा किए हुए सदस्य, विज्ञान और साहित्य में ख्याति-प्राप्त व्यक्ति, और वे व्यक्ति भी होते थे जिन्होंने राज्य की विशिष्ट सेवा की हो। सिनेटरो की संख्या की कोई सीमा नहीं थी और चूंकि उनकी नियुक्ति वास्तव में तत्कालीन मंत्रिमंडल के हाथों में थी, इसलिए कभी-कभी इस शक्ति का प्रयोग मिनेट से विधियां पारित कराने के लिए किया जाता था। उदाहरणस्वरूप, मई 1890 में एक ही समय में 75 सिनेटर नियुक्त किए गए थे। यही कारण है कि मुसोलिनी को निगम-राज्य के निर्माण के लिए मिनेट के स्वरूप में कोई राजनिकारी परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं पड़ी जैसा उसने प्रतिनिधि-मदन में किया, क्योंकि राजा ने कृपावर सिनेट को फासिस्टों से भर दिया। राजतंत्र के अधीन इटली में मिनेट की शक्तियां कानूनी दृष्टि से प्रतिनिधि-मदन के समान थी, किंतु व्यवहार में, नियुक्ति की पद्धति के कारण, अवर मदन द्वारा पारित किसी व्यवस्था के लिए उच्च मदन की मम्मति वरपूर्वक प्राप्त की जा सकती थी। वास्तविकता तो यह है कि फासिस्ट अधिनायकत्व के प्रारंभ से पूर्व ही मिनेट प्रतिनिधि-मदन के साथ अपनी ममानता खो चुकी थी।

नए गणतंत्रीय सविधान के द्वारा प्रतिनिधि-मदन (Chamber of Deputies) और सिनेट से युक्त समझ की स्थापना की गई है। ये दोनों मदन गणतंत्र के राष्ट्रपति के निर्वाचन (इस समय उनमें प्रादेशिक परिषदों (Regional Councils) के प्रतिनिधि भी शामिल हो जाते हैं।) पद-ग्रहण करने समय प्रेमीटेंट के शपथ-ग्रहण और आवश्यकता होने पर उम्र पर महाभियोग लगाने जैसे प्रयोजनों के लिए एक संयुक्त अधिवेशन में भगवेत होते हैं। मिनेटर-मदन का निर्वाचन प्रादेशिक आधार पर होता है,¹ प्रत्येक प्रदेश का अपनी जनसंख्या के प्रति दो नाख (या एक नाख से ऊपर किसी भिन्न (Fraction) के लिए एक सिनेटर होता है किन्तु किसी भी प्रदेश के सिनेटरो की संख्या (ता वाले द' जोस्ता La Valle D' Aosta)

¹ गणतंत्रीय इटली के प्रादेशिक संगठन के लिए पृष्ठ 98 देखिए

को छोड़ कर जो बहुत ही छोटा है) छह से कम नहीं होती। सिनेट सार्वभौमिक एवं प्रत्यक्ष मतदान के आधार पर निर्वाचित होती है और 25 वर्ष या उससे अधिक आयु वाले सभी नागरिक इसके निर्वाचन में मत दे सकते हैं। चालीस वर्ष से अधिक आयु वाला बोर्ड भी निर्वाचक सिनेटर बन सकता है।

किन्तु इटली की सिनेट के गठन में निर्वाचन सिद्धान्त के दो छोटे से अपवाद हैं जिनका उद्देश्य राजनीतिक सेवाओं को पुरस्कृत करना तथा राष्ट्रीय जीवन के अन्य क्षेत्रों में विशिष्ट योगदान को मान्यता प्रदान करना है। इनके सम्बन्ध में संविधान में कहा गया है कि 'गणतन्त्र के पूर्ण प्रतीकणों को, यदि उन्होंने इस अधिकार का परित्याग न कर दिया हो, सिनेटर बनने का अधिकार है', और 'इटली के गणतन्त्र का राष्ट्रपति ऐसे पाँच नागरिकों को जीवन भर के लिये सिनेटर नियुक्त कर सकता है जिन्हें सामाजिक, वैज्ञानिक, कला के या साहित्यिक क्षेत्रों में विशिष्ट स्थान प्राप्त है।

सिनेट की सामान्य अवधि 5 वर्ष की है, जबकि चेम्बर ऑफ डिप्यूटीज की 5 वर्ष है। परन्तु चेम्बर के समान सिनेट उसकी अवधि की समाप्ति के पहले ही भंग की जा सकती है। उदाहरणार्थ 1958 में दोनों सदन एक साथ भंग कर दिये गये थे और दोनों के लिये सामान्य निर्वाचन हुआ था। डिप्यूटीजों के समान सिनेटरों को भी वेतन मिलता है जो समय-समय पर विधि द्वारा निर्धारित किया जाता है। दोनों सदनों को विधेयकों का मूत्रपात करने के समान अधिकार हैं। यही अधिकार उपक्रम-सिद्धान्त के आधार पर जनता को भी प्राप्त है¹। परन्तु विस्तृत बहस के लिये दोनों सदनों में से किसी भी सदन के समक्ष आने के पहले विधेयक को परीक्षा के लिये एक आयोग के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त इटली की सिनेट को शासन के विरुद्ध निन्दा अथवा अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार है। चूंकि फ्रान्स की सिनेट इस अधिकार से वंचित है, यह स्पष्ट है कि गणतन्त्रीय इटली में पंचम गणतन्त्र के आधीन फ्रान्स की अपेक्षा दोनों सदनों की समानता अधिक वास्तविक है।

6 दो संघीय राज्यों में निर्वाचित सिनेट

जिन दो पूर्ण सघीकृत राज्यों अर्थात् अमरीका के संयुक्तराज्य और आस्ट्रेलिया की हम पहले चर्चा कर चुके हैं, उनकी सिनेटों में तीन विशिष्ट लक्षण पाए जाते हैं। पहला, दोनों राज्यों में सिनेट में सभ्य का निर्माण करने वाले राज्यों के प्रतिनिधि बराबर होते हैं। यह समानता एक अत्यावश्यक लक्षण है क्योंकि वास्तविक सभ में यह प्रभुता, जिसका सघबद्ध होने वाली इकाइयों ने त्याग किया है

ऐसे निकाय के हाथों में नहीं छोड़ दी जानी चाहिए जो उनके नियंत्रण के बाहर हो या जिसमें उनमें से किसी एक की शक्ति जीरो के मुकाबले में अत्यधिक हो। दूसरे, दोना राज्या में मिनेटर पृथक् रूप में मदम्य-राज्यों में और उन्हीं में निर्वाचन होते हैं। और यह निर्वाचन मधीय मता के हम्बक्षेप के बिना ऐसी रीति में होता है जिसमें नाक-निर्वाचन और राज्या की वैयक्तिकता दोनों के लाभ प्राप्त हो जाते हैं। तीसरे, मिनेटर की अवधि इस प्रकार निर्धारित होती है कि मिनेट के अस्तित्व की निरन्तरता सुनिश्चित हो जाती है। ऐसी निरन्तरता अमरीका में पूरी तरह प्राप्त है, शराकि आस्ट्रेलिया में ठीक ऐसी स्थिति नहीं है। इसके कारणों का हम अभी वर्णन करेंगे। एक समय पर मिनेट के केवल एक भाग के निवृत्त होने की यह पद्धति ही ऐसे राज्या में उच्च मदन को निम्न मदन से मैदिन करता है और उष्ण मदन को जन-नियंत्रण और जन-सम्पर्क में हटाए बिना आदरणीयता से सबद्ध प्रतिष्ठा प्रदान करती है।

[क] संयुक्तराज्य

संयुक्तराज्य की मिनेट में, जैसा कि हम पहले कह चुके हैं, 100 मदम्य होने हैं (50 राज्यों में से प्रत्येक के दो)। मिनेटरों की पदावधि छह वर्ष है और प्रति दो वर्ष बाद एक-तिहाई मिनेटर निवृत्त होते हैं। इस प्रकार छह वर्ष की प्रत्येक अवधि में किसी एक राज्य में दो बार मिनेट सबधी निर्वाचन होते हैं, अर्थात् दो वर्ष की प्रत्येक अवधि के अन्त में और बाद में एक निर्वाचन नहीं होता। उदाहरण-स्वरूप, यदि न्यूयार्क राज्य में (मन् 1957 में प्रारम्भ होने वाली कांग्रेस के लिए) मन् 1958 में एक मिनेटर का निर्वाचन हुआ हो तो वह मन् 1963 तक निवृत्त नहीं होगा। इसकिण यदि उन्ही राज्य में (मन् 1959 के लिए) मन् 1958 में भी एक मिनेटर निर्वाचन किया हो तो (मन् 1961 के लिए) मन् 1960 में उस राज्य में मिनेट सबधी कोई निर्वाचन नहीं होगा। मूल सविधान में यह व्यवस्था मूल मिनेट को गुण मन्दान द्वारा तीन समान समूहों में विभाजित करके प्राप्त की गई, जिनमें से पहला समूह दो वर्ष के पश्चात् और दूसरा समूह चार वर्ष के पश्चात् निवृत्त होता था। इस प्रकार संयुक्तराज्य की मिनेट में मन् 1789 में अब तक किसी भी एक समय एक-तिहाई से अधिक नए मदम्य निर्वाचन नहीं हुए। यही वह तथ्य है जिसके कारण उसे मद्रा में अपनी विशिष्ट प्रतिष्ठा प्राप्त है, ठीक उन्ही प्रकार जिस प्रकार कि अपेक्षाकृत हाल की लोक-निर्वाचन की पद्धति ने उसे उमकी महान् शक्ति और स्पृति प्रदान की है। प्रारम्भ में मिनेटरों का वरण प्रत्येक राज्य के विधानमंडल द्वारा होता था, किन्तु, जैसा हम बता चुके हैं, मद्रहवें संशोधन (मन् 1913) द्वारा समस्त यूनियन में जनता द्वारा निर्वाचन की पद्धति प्रवृत्त कर दी गई। मिनेटर कभी निर्गो भी समय और निश्चय ही

इस समय किसी भी अर्थ में अपने राज्य की सरकार का प्रत्यायुक्त नहीं है, बल्कि राज्य के रूप में मंगलित जनता का प्रतिनिधि है। इसके अनिश्चित, प्रत्येक सिनेटर पृथक् रूप में, मात्रों में नहीं, अपने राज्य का प्रतिनिधित्व करता है और उसमें यह आशा की जाती है कि वह स्वयं अपनी व्यक्तिगत राय के अनुसार मत देगा। ऐसा ही होना भी चाहिए क्योंकि यह बात सत्य ही संभव है कि किसी राज्य के दो सिनेटर, अलग-अलग समयों पर निर्वाचित होने के कारण, विरोधी दला में से हों।

संयुक्तराज्य में सिनेटर के पद के लिए अर्हताएं बहुत थोड़ी और मादी हैं। उम्मीदवार ऐसा होना चाहिए जो कम-से-कम नौ वर्ष तक संयुक्तराज्य का नागरिक रह चुका हो, तीस वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो, और अपने निर्वाचन के समय उस राज्य का निवासी हो जिसका प्रतिनिधित्व करने के लिए वह निर्वाचित किया जाता है।

सिनेट की शक्तियां बहुत अधिक हैं। स्यात् आज के विश्व में किसी भी अन्य द्वितीय सदन का प्रभाव इतना वास्तविक और प्रत्यक्ष नहीं है केवल विदेशी मामलों जैसे सर्वाधिक स्पष्टरूपेण राष्ट्रीय मामलों में ही नहीं बल्कि वित्तीय मामलों सहित सघीय विधिनिर्माण के सूक्ष्म-से-सूक्ष्म कार्य तक में उसका बड़ा भारी प्रभाव रहता है। वास्तव में सिनेट इतनी शक्तिशाली है कि कुछ लोग इसे ही संयुक्तराज्य में एकमात्र प्रभावपूर्ण सघीय सदन मानते हैं। निश्चय ही कोई भी ऐसी बात, जिसे करने की कार्यपालिका अथवा प्रतिनिधि-सदन में बिल्कुल रूप से सामर्थ्य है, उन अधिकारों में परिवर्तन नहीं कर सकती जिनको सिनेट सांविधानिक रूप से धारण ही नहीं करती बल्कि जिनका वास्तविक रूप से प्रयोग भी करती है। स्थायी समितियों के द्वारा, जिनमें वह अपने-आपको विभाजित कर लेती है, सिनेट अपने समक्ष आने वाली विभिन्न समस्याओं का समाधान करने और कार्यपालक विभाग से, जो, जैसा कि हम बाद में बनावेंगे, विधानमंडल से पृथक् कार्य करता है, सम्पर्क रखने में समर्थ होती है। सिनेट की सर्वाधिक शक्तिशाली ममिति विदेशी मामलों की समिति है, क्योंकि इस विभाग में अन्ततः सिनेट ही राष्ट्रपति के कार्यों पर नियंत्रण रखती है। संधियों का अनुसमर्थन संपूर्ण कांग्रेस द्वारा नहीं, बल्कि सिनेट द्वारा होता है¹ और यह बात बिल्कुल युक्तिसंगत है, क्योंकि प्रतिनिधि-सदन में राज्यों का-प्रतिनिधित्व अत्यधिक विभिन्न अनुपाता में है। अगरीकी सिनेट की राजनयिक शक्ति स्पष्टतम रूप में प्रथम विश्वयुद्ध के अन्त में प्रकट हुई जबकि उसने पश्चिम में राष्ट्रपति विल्सन के द्वारा हस्ताक्षरित राष्ट्रसंघ (लीग ऑफ नेशन्स) को प्रसविदा और अन्य संधियों में से किसी भी शांतिमयवी

¹ युद्ध की घोषणा का अनुसमर्थन सभरत कांग्रेस द्वारा किया जाना आवश्यक है।

दस्तावेज पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों को मानने से इनकार करके उसका सारा काम ही विलकुल समाप्त कर दिया।

[ख] आस्ट्रेलिया

अमरीका की सिनेट की तरह आस्ट्रेलिया की सिनेट भी संघीय आदर्श की प्रतीक है। यह बात इससे स्पष्ट होती है कि संविधान-निर्माण के समय द्वितीय सदन के लिए दो वैकल्पिक नाम 'राज्यों का सदन' और 'राज्य-सभा' प्रस्तुत किए गए थे। उस समय के अधिक महत्वपूर्ण राज्यों के विरोध के बावजूद समानता सुरक्षित की गई और इस प्रकार आस्ट्रेलिया की सिनेट में कॉमनवेल्थ के छह राज्यों में से प्रत्येक द्वारा भेजे गए दस अर्थात् कुल मिलाकर साठ सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त, संविधान में यह भी उपबन्धित किया गया है कि यद्यपि ससद प्रत्येक राज्य के लिए सिनेटरो की संख्या बड़ा या घटा सकती है किन्तु उसकी कार्यवाही द्वारा राज्यों का समान प्रतिनिधित्व नष्ट नहीं किया जा सकता।¹ सिनेट के लिए निर्वाचकगण ठीक वे ही हैं जो कि प्रतिनिधि-सदन के लिए हैं, किन्तु निर्वाचन-क्षेत्र भिन्न हैं। सिनेट के निर्वाचनों के लिए समस्त राज्य ही निर्वाचन-क्षेत्र होता है और प्रत्येक निर्वाचक के उतने ही मत होते हैं जितने कि स्थान भरे जाने होते हैं। सिनेटरो की पदावधि छह वर्ष है, जिनमें से आधे प्रति तीन वर्ष बाद निवृत्त होते हैं। किन्तु निवृत्त होने की इस व्यवस्था से सिनेट की निरन्तरता अनिवार्यतः सुनिश्चित नहीं होती जैसा कि अमरीका में होता है। इसका कारण यह है कि संविधान में एक अन्य उपबन्ध भी है जिसके अनुसार दोनों सदनों के बीच गत्यावरोध की अवस्था में गवर्नर-जनरल दोनों को भग कर सकता है और ऐसी अवस्था में एक संपूर्ण नई सिनेट और एक संपूर्ण नए प्रतिनिधि-सदन का निर्वाचन होता है। परन्तु वास्तव में, दोनों सदनों के तीव्र मतभेद के कारण ऐसा कॉमनवेल्थ के इतिहास में केवल दो बार ही हुआ है, पहली बार 1914 में और दूसरी बार 1951 में।

आस्ट्रेलिया की सिनेट के काम अमरीका की सिनेट के विपरीत केवल विधि-निर्माण-संबंधी हैं और उसे वित्तीय विधेयकों के सिवाय अन्य "समस्त प्रस्तावित विधियों के संबंध में प्रतिनिधि-सदन के समान शक्ति प्राप्त हैं।" वित्तीय विधेयकों का मूत्रपात निम्न सदन में ही हो सकता है और सिनेट उनमें संशोधन नहीं कर सकती हालांकि वह उन्हें अस्वीकृत कर सकती है। संसदापकों ने सिनेट को जान-बूझकर एक 'राज्यों की सभा' के रूप में गठित किया था, किन्तु व्यवहार

¹ प्रत्येक राज्य के लिए सिनेटरो की मूल संख्या छह थी। सन् 1948 के अधिनियम ने उसे बढ़ाकर दस कर दिया।

वह निम्न सदन की तरह राजनीतिक आधार पर ही विभाजित होती है और इसमें भी सभी विषयों पर विचारनिर्णय दल के दृष्टिकोण से होता है न कि राज्य । इसके फलस्वरूप जो दल लगातार दो साधारण निर्वाचनों में जीतता है, वह सिनेट के अधिकांश स्थानों पर भी अधिकार रखता है ।

7 स्विट्जरलैंड और जर्मनी में द्वितीय सदन

स्विस कॉन्फेडरेशन की राज्य-परिषद् (Ständerat) में अमरीका और आस्ट्रेलिया की सिनेटों से बड़ी माफ़ की विभिन्नताएँ प्रदर्शित होती हैं, अतएव सघीय गणतन्त्र के द्वितीय सदन के रूप में उसका सूक्ष्म अध्ययन आवश्यक है । इसके अतिरिक्त, हिटलर द्वारा जर्मन राज्य के सघीय स्वरूप के नष्ट कर दिए जाने से पूर्व वैमर गणतन्त्र के अधीन जर्मनी की साम्राज्य-परिषद् (Reichsrat) के स्वरूप और कृत्यों का विश्लेषण करना भी लाभदायक होगा, क्योंकि उसका पारित्यक्ताधिपत्यकर्ता शक्तियों के सत्त्वावधान में सन् 1949 में प्रवर्तित वान सविधान के अधीन जर्मनी के सघीय गणतन्त्र की सघीय परिषद् (Bundesrat) के लिए कुछ हद तक आदर्श के रूप में प्रयोग किया गया है ।

[क] स्विस कॉन्फेडरेशन

स्विट्जरलैंड की राज्य-परिषद् एक बात में अमरीका और आस्ट्रेलिया के कॉमनवेल्थ की सिनेट के समान है, क्योंकि उसमें केण्टनों (अर्थात् राज्यों) को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है । स्विस राज्य-परिषद् में चौवालीस सदस्य हैं अर्थात् उन्नीस केण्टनों में से प्रत्येक से दो और शेष तीन केण्टन जिन अर्द्ध-केण्टनों में विभाजित हैं, उनमें से प्रत्येक से एक-एक । किन्तु और किसी भी बात में स्विट्जरलैंड की राज्य-परिषद् अमरीका और आस्ट्रेलिया की सिनेट के समान नहीं है । सविधान में निर्वाचन और सदस्य की पदावधिसेबन्धी सारी व्योरे की बातें केण्टनों पर ही छोड़ दी गई हैं । इसलिए किसी केण्टन से सदस्य एक वर्ष के लिए, किसी से दो वर्ष के लिए, किसी से तीन वर्ष के लिए और किसी-किसी से तो चार वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं । अधिवत्तर केण्टनों में सदस्यों का निर्वाचन अब जनता द्वारा होता है, किन्तु सात केण्टनों में वे प्रत्येक केण्टन की विधानसभा द्वारा चुने जाते हैं । किन्तु स्विस राज्य-परिषद् साधारण अर्थों में यथावत् सघीय सदन या द्वितीय सदन नहीं है, क्योंकि यदि वह वास्तव में सघीय सदन होती तो उसका आशिक काम उस सत्ता के हाथों से, जिसको कि राज्यों ने अपनी प्रभुता दी है, राज्यों के हिता की रक्षा करना होता और यदि वह सामान्य द्वितीय सदन होती तो उसे विधिनिर्माण के सबंध में पुनरीक्षण या निषेध के कुछ निश्चित कृत्य प्राप्त होते ।

वास्तविकता यह है कि स्विट्जरलैंड में दोनों सदन सभी मामलों में समकक्ष हैं। प्रत्येक संसदीय अधिवेशन के प्रारम्भ पर दोनों सदनों के अध्यक्ष विधिनिर्माण-संबंधी प्रस्तावों के सूत्रपात के विषय पर आपस में प्रबन्ध करके निश्चय कर लेते हैं। जैसा कि हम बाद में बताएंगे, मतीयुक्त किसी भी सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं है और किसी भी सदन में मनदान नहीं करते, किन्तु उनको दोनों सदनों में पूछे गए प्रश्नों का समान रूप से उत्तर देना होता है। अन्तिम बात यह है कि कुछ प्रयोजनों के लिए (असाधारण नहीं) दोनों सदन एक सदन के रूप में समवेत होते हैं और मतदान करते हैं। इस प्रकार स्विट्जरलैंड का विधानमंडल स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका के समान ही अद्वितीय है, विश्व भर में यही एक ऐसा विधानमंडल है, जिसके उच्च सदन के कृत्य उसके अवर सदन के कृत्यों से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं हैं। संघीय विधानमंडल की सामर्थ्य के अन्तर्गत किसी भी बात के लिए दोनों सदनों की सहमति आवश्यक है। किन्तु शासन के दोनों संघीय उपकरण—कार्यपालिका और विधानमंडल—लोक-निर्देशन के माध्यम से द्वारा समान रूप से राष्ट्रीय इच्छा के अधीनस्थ किए जा सकते हैं। इस विषय पर हम आगे के अध्याय में अधिक चर्चा करेंगे।

[ख] जर्मन गणराज्य

सन् 1919 के जर्मन संविधान के साठवें अनुच्छेद में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि "राज्य के विधिनिर्माण और प्रशासन में जर्मन राज्यों के प्रतिनिधित्व के उद्देश्य से एक परिषद् (Reichsrat) का गठन किया जाता है। आगे यह भी कहा गया है कि परिषद् में राज्यों का प्रतिनिधित्व उनके शासनों के सदस्यों द्वारा होगा। यह पुराने साम्राज्य के अधीन प्रचलित प्रणाली को जीवित रखना था, किन्तु जहां उस काल में परिषद् (Bundesrat) विधि-निर्माण का वास्तविक उपकरण थी, वहां अब परिस्थिति पूरी तरह उलट दी गई और बेमर संविधान के अधीन परिषद् पर लोकसभा (Reichstag) छा गई। परिषद् को विधि-निर्माण का सूत्रपात करने की कोई शक्ति नहीं थी। यह कार्य केवल कार्यपालिका और लोकसभा के ही हाथों में था। विधि को पारित करने के लिए भी परिषद् की सहमति आवश्यक नहीं थी, हालांकि सरकार द्वारा लोकसभा में किसी विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए उसकी सहमति आवश्यक थी। किन्तु यह सब होते हुए भी परिषद् को एक महत्वपूर्ण और विशिष्ट निपेद्याधिकार प्राप्त था। यदि उसे लोकसभा द्वारा पारित किसी विधेयक पर आपत्ति होती तो उसे अवर सदन में अन्तिम मतदान के दो सप्ताहों के अन्दर सरकार के पास अपनी आपत्ति प्रस्तुत करनी होती थी। तब यदि दोनों सदन सहमत न होते तो राष्ट्रपति उस विधेयक पर जनमत संग्रह के लिए आदेश दे सकता था। यदि वह तीन महीनों के अन्दर

ऐसा नहीं करता और यदि लोकसभा (समस्त सदन के) दो-तिहाई बहुमत से विधेयक को स्वीकार कर लेती तो राष्ट्रपति ने या तो उस विधि को प्रस्थापित करना पड़ता था या फिर जनता के समक्ष अपील करने का आदेश देना पड़ता था।

इस प्रकार जर्मन परिपद् निश्चित रूप से अलग-अलग राज्यों के दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व तो करती थी, किन्तु उसे पृथक्-पृथक् राज्य की प्रभावपूर्ण आवाज उठाने की शक्ति पहले की तरह प्राप्त नहीं थी। इसके अतिरिक्त जहाँ वह सप्ताह के सुरक्षा सिद्धान्त—अर्थात् उच्चसदन में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की आवश्यकता—को समाविष्ट करने में असफल रही वहाँ यह बड़े राज्यों के प्रबल प्रभाव के द्वारा छोटे राज्यों के विरुद्ध अथवा जनता द्वारा निर्वाचित निम्न सदन की अपेक्षा श्रेष्ठ शक्ति के अंतर्गत समस्त राष्ट्र के विरुद्ध कार्य करने से भी वंचित थी। किन्तु इसके साथ ही, ऐसे विधेयक के लिए जिस पर कि उसे आपत्ति हो, प्रतिनिधि-सदन के भारी और अक्सर अप्राप्य बहुमत की सम्मति बाध्य कर सकने अथवा स्वयं जनता के समक्ष अपील के लिए बाध्य कर सकने की उसे जो शक्ति दी गई थी उसके फलस्वरूप उसने द्वितीय सदन के योग्य गौरव प्राप्त कर लिया और वास्तविक प्रभुताधारक जनता का अपने प्रतिनिधियों पर अंतिम नियंत्रण सुरक्षित कर दिया।

सन् 1949 के बॉन सविधान के अधीन सघीय (Bundesrat) में, पहले की परिपद् के समान ही, सचनिर्माता विभिन्न राज्यों की सरकारों के प्रतिनिधि होते हैं और कैमर गणतंत्र के समान ही इन प्रतिनिधियों की संख्या राज्य की जनसंख्या के अनुसार विभिन्न होती है। इस प्रकार साठ लाख से अधिक जनसंख्या वाले राज्य के छह, साठ लाख से कम किन्तु बीस लाख से अधिक जनसंख्या वाले प्रदेश के चार, और बीस लाख से कम जनसंख्या वाले प्रदेश के तीन सदस्य होते हैं। सघीय परिपद् जर्मनी के सघीय गणतंत्र में कितना महत्वपूर्ण भाग ले सकेगी, यह बात उन राजनीतिक परिस्थितियों पर निर्भर है जिनके विषय में किसी प्रकार की भविष्यवाणी करना कठिन है।

8 सोवियत समाजवादी गणतंत्रसंघ और युगोस्लाविया के संघीय गणराज्य की विशेष स्थितियाँ

यद्यपि सोवियत समाजवादी गणतंत्रसंघ और युगोस्लाविया के सघीय लोकगणतंत्र का निर्माण सामान्यतया पाश्चात्य नमूनों के आधार पर नहीं हुआ है, फिर भी सघीय राज्यों के रूप में वे कुछ हद तक पश्चिमी प्रभावों के अधीन हैं और इन दोनों देशों में से प्रत्येक के द्वितीय सघीय सदन के स्वरूपों और कृत्यों की उन द्वितीय सदनों के स्वरूपों एवं कृत्यों से, जो साधारणतया साविधानिक संगठन

माने जाते हैं और जिन पर हम विचार कर चुके हैं, तुलना बड़ी दिलचस्प और महत्वपूर्ण होगी।

सोवियत समाजवादी गणतन्त्रसभ के स्टालिन सविधान (सन् 1936) के अध्याय 3 में सभ में राज्यशक्ति के सर्वोच्च उपकरणों की चर्चा की गई है। मुख्य उपकरण सर्वोच्च परिषद् (Supreme Soviet) है जो सभ की पुरानी सोवियत महासभा के स्थान पर बनी है। सर्वोच्च परिषद् में, सभ-परिषद् (Soviet of the Union) और राष्ट्र-परिषद् (Soviet of Nationalities) नाम के दो सदन होते हैं। इनमें से पहले सदन के सदस्य सोवियत समाजवादी गणतन्त्रसभ के नागरिकों द्वारा, प्रति 300,000 के लिए एक प्रतिनिधि के आधार पर, निर्वाचित किए जाते हैं, और इस प्रकार उसमें 600 सदस्य होते हैं। दूसरे सदन के सदस्य सभ के गणतन्त्रों के आधार पर मतदान करते हुए नागरिकों द्वारा सापेक्ष सख्याओं में¹ नियुक्त किए जाते हैं—दोनों परिषदें चार वर्ष के लिए निर्वाचित होती हैं। इनकी विधि-निर्माण-सबधी शक्तियाँ समान हैं और किसी भी विधि के अनुमोदन के लिए प्रत्येक सदन में साधारण बहुमत पर्याप्त होता है। इनके अधिवेशन सर्वोच्च परिषद् (Supreme Soviet) के अध्यक्ष-मंडल (Presidium) द्वारा (साधारणतया) एक वर्ष में दो बार बुलाए जाते हैं और विशेष प्रयोजनों के लिए असाधारण अधिवेशन भी किए जा सकते हैं।

यूगोस्लाविया के सघीय लोकगणतन्त्र (सन् 1946) के सविधान के अध्याय 7 में, जो अद्वैत अनुच्छेदों वाला एक लम्बा अध्याय है, राज्यसत्ता के सर्वोच्च सघीय उपकरणों की चर्चा की गई है। सघीय ससद् को गणतन्त्र की लोकसभा (People's Assembly) कहा गया है और उसमें दो सदन हैं—अवर सदन—सघीय परिषद् (Federal Council), और उच्च सदन—राष्ट्र-परिषद् (Council of Nationalities)। सघीय परिषद् का निर्वाचन प्रति 50,000 निवासियों के लिए एक प्रतिनिधि के आधार पर होता था। राष्ट्र-परिषद् का निर्वाचन विभिन्न गणतन्त्रों (प्रत्येक से तीस डिपुटी), स्वायत्त प्रांतों (प्रत्येक से बीस डिपुटी), और प्रदेशों (प्रत्येक से पन्द्रह डिपुटी) के नागरिकों द्वारा किया जाता था। दोनों सदन चार वर्ष के लिए निर्वाचित होते थे और दोनों को समान अधिकार प्राप्त थे। साधारणतया दोनों सदनों की बैठकें अलग-अलग होती थीं, किन्तु सविधान में नियम विशेष अवसरों पर जैसे कार्यपालिका के, जो रूस के अध्यक्ष-मंडल के समान है, निर्वाचन और सविधान में किसी सशोधन की घोषणा के लिए उनका संयुक्त अधिवेशन भी होता था।

¹ अर्थात् 1947 के संशोधन के अनुसार सभ के प्रत्येक गणतन्त्र (Union Republic) से 25 डिपुटी, प्रत्येक स्वायत्त गणतन्त्र (Autonomous Republic) से 11 और प्रत्येक स्वशासी प्रदेश (Autonomous Region) से 5 डिपुटी।

संयुक्त अधिवेशन में निर्णय बहुमत द्वारा होते हैं किन्तु तभी जबकि प्रत्येक सदन के सदस्यों का बहुमत विद्यमान हो। विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं, और वहाँ पारित होने के उपरान्त दूसरे सदन को भेजे जाते हैं यदि अन्य सदन किसी विधेयक को पारित नहीं करता तो दोनों सदनों की समान संख्या वाली समन्वयकारी समिति (Co-ordinating Committee) को भेजा जाता है। यदि इस समिति की रिपोर्ट पर भी समझौता नहीं होता, तब दोनों ही सदन भंग करके नवीन निर्वाचन होते हैं।¹

सोवियत रूस और यूगोस्लाविया के द्वितीय सदन के इस सक्षिप्त वृत्तांत से स्पष्ट है कि समसामयिक विश्व में सर्वाधिक जातिवारी परिस्थितियों के अधीन स्थापित संघीय राज्यों में भी द्वितीय सदन का कार्य महत्वपूर्ण समझा जाता है। हो सकता है कि इन दोनों राज्यों में राजनीतिक व्यवहार उन उच्च सांविधानिक उद्देश्यों से जो कि कागज पर प्रकट किए गए हैं, पूरी तरह मेल न खाता हो किन्तु भविष्य के लिए यह बात शायद महत्वपूर्ण है कि कम-से-कम उद्देश्य तो लेख में विद्यमान है।

9 निष्कर्ष

यह विश्लेषण, जो कि बहुत-कुछ विस्तृत और कदाचित् क्लिष्ट प्रतीत हुआ हो, फिर भी बहुत सक्षिप्त है, क्योंकि इसमें अनेक रोचक बातें अनिवार्यतः छोड़ दी गई हैं। हमारा मुख्य उद्देश्य विद्यार्थी का ध्यान उन मुख्य विषयों की ओर आकर्षित करना रहा है, जो उन द्वितीय सदनों के, जो कि विश्लेषण के योग्य हैं, सांविधानिक कृत्यों पर बल देते हैं। ऐसे विश्लेषण से प्राप्त होने वाले निष्कर्ष इस प्रकार हैं — प्रथम, आज बहुत कम राज्य एकसदनी विधानमंडल से संतुष्ट हैं, द्वितीय, द्वितीय सदन का निर्वाचन जितना ही लोक-नियंत्रण से दूर रहता है उतना ही वह सदन राजनीति की वास्तविकताओं से विलग हो जाता है और शक्ति खो देता है, तृतीय, ऐसी अवस्था में यह भावना पाई जाती है कि द्वितीय सदन को निष्क्रिय न होने दिया जाए, बल्कि उसे सुधार के द्वारा फिर से सजीव बनाया जाए, और चतुर्थ, संघीय प्रणाली के सफल संचालन के लिए वास्तविक शक्ति वाला द्वितीय सदन आवश्यक है, हालांकि कुछ हाल ही में उत्पन्न परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए, विशेष रूप से आस्ट्रेलिया के संघवाद के संबंध में, यह कथन कुछ रसकों के सहित ही किया जा सकता है। तुलनात्मक राजनीति के किसी भी विद्यार्थी के लिए निश्चय ही इन प्रश्नों का बड़ा महत्व है, और ब्रिटेन के हाउस ऑफ लॉर्ड्स के सम्भाव्य संशोधित रूप के बारे में विचार करते समय ब्रिटेन के नागरिक के लिए इनका विशेष महत्व है।

10

विधानमंडल

[3] प्रत्यक्ष लोक नियन्त्रण

1. प्रचलित प्रथा की पृष्ठभूमि

तब का तकाजा है कि पिछले दो अध्यायों में विधानमंडल का जो विम्लेषण किया गया है उसने बाद हम विधानमंडल के कार्य पर उन प्रथाओं का भी विवेचन कर जिन्हें हम अधिक उपयुक्त पदावली के अभाव में प्रत्यक्ष लोक-नियन्त्रण (Direct popular checks) कह सकते हैं, क्योंकि सार रूप में ये अति-लोकतंत्रीय प्रथाएँ विधान प्रक्रिया को सदनों से बाहर उन मदना के सृष्टिकर्ता निर्वाचकों तक पहुँचा देती हैं और इस प्रकार विधानमंडल के कार्य को और कभी-कभी विधायकों के कार्यकाल को भी परिसीमित करती हैं। आजकल विभिन्न राज्यों में ऐसी तीन प्रथाएँ हैं जिनके द्वारा जनता विधि निर्माण के कार्य में भाग लेती है। वे हैं— जनमत सप्रह (Referendum), उपक्रम (Initiative) और प्रत्याह्वान (Recall) उनमें से सबसे अधिक प्रयुक्त होनेवाली प्रथा जनमत सप्रह की है जिसका उल्लेख हमने कुछ राज्यों में भाविधानिक सशोधन में किया है। अब हम सामान्य विधि निर्माण में भी उससे प्रयोग का वर्णन करेंगे। उपक्रम ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा निर्वाचकों को मविधान द्वारा सामान्य विधियों या सविधान के सशोधन का या दोनों का सूत्रपात करने की अनुमति प्राप्त होती है। प्रत्याह्वान से असन्तुष्ट निर्वाचकों को निर्वाचना के मध्य-काल में यह प्रस्ताव करने का अधिकार प्राप्त होता है कि उनका प्रतिनिधि हटा दिया जाय और उसके स्थान पर ऐसा व्यक्ति रखा जाय जो लोक-इच्छा के अधिक अनुकूल हो।

जनमत सप्रह (Referendum) का जो लोकनिर्देश (Plebiscite) भी कहा जाता है, जैसा समझा जाना है उससे भी लम्बा इतिहास है। रोम के गणतंत्रीय युग में प्लेबिसिटम (Plebiscitum) से मयायं में उस विधि का आशय था जो कामिटिया ट्रिब्यूना अर्थात् प्लेब्स लोगों अर्थात् माघारणजना (Plebs) की सभा में पारित हुई हो, फिर भी इससे आधुनिक कार्य में जनता के मत के लिये अपील के अर्थ में फ्रेंच भाषा के शब्द प्लेबिसिट का प्रयोग समुचित मालूम होता है। परन्तु पिछले कुछ वर्षों से प्लेबिसिट शब्द अप्रचलित हो गया है और उसकी जगह

रेफरेंडम शब्द का प्रयोग होता है जिसे अब प्रेन्च लोग भी पसन्द करने लगे हैं। (वास्तव में, पंचम गणतंत्र के संविधान में इस शब्द का बहुवचन में प्रयोग हुआ है —les Referendums)। जिन दिनों प्रथम नेपोलियन ने शासन के तत्कालीन पद की प्रवचना करने के साधन के रूप में शक्ति प्राप्त करने के क्रम में इसका कई बार प्रयोग किया था उन दिनों इस प्रथा को प्लेबिसिट की कहते थे। उसके भतीजे तृतीय नेपोलियन ने भी इसी प्रकार प्लेबिसिट द्वारा पहले 1848 में द्वितीय गणतंत्र के प्रेसिडेन्ट के पद के लिये निर्वाचन कराया, 1851 में विप्लव द्वारा गणतंत्र का अन्त (Coup d'état) इसी विधि से किया, अगले वर्ष द्वितीय साम्राज्य का अनुमोदन प्राप्त किया और अन्त में 1870 में साम्राज्य के 'उद्घारीकरण' के लिये भी, जिसके साथ एमिली ओलिविए का नाम जुड़ा हुआ है, अनुमोदन प्राप्त किया।

लोकनिर्देश (प्लेबिसिट) का ऐसा ही दुरुपयोग, जो दोनों नेपोलियनों की चाली में स्पष्ट दिखाई देता था, जर्मनी में हिट्लर के सत्तारोहण के प्रयत्नों में भी दिखाई देता है, क्योंकि हिट्लर ने अपने राजनीतिक कार्यों के लिए कार्य होने के बाद में जनता की अनुमति प्राप्त करने के लिए ऐसे लोकनिर्देश या जनमत संग्रहों का कई बार आयोजन किया। प्रथम जनमत संग्रह जर्मनी द्वारा राष्ट्रसंघ (लीग ऑफ नेशन्स) और निःशस्त्रीकरण सम्मेलन के परित्याग के लिए जनता का अनुमोदन प्राप्त करने के लिये नवम्बर 1932 में हुआ। द्वितीय जनमत संग्रह अगस्त सन् 1934 में हुआ, जिसमें हिटलर का मृत्यु के उपरांत चान्सेलर और राष्ट्रपति दोनों पदों को प्यूरेर में (अपने में) शामिल कर लेने के हिट्लर के कार्य का अनुमोदन करने की राष्ट्र से मांग की गई थी। इन दोनों अवसरों पर 90 प्रतिशत से भी अधिक मत हिट्लर के पक्ष में प्राप्त हुए। इन जनमतों के परिणामों के आधार पर ही नाज़ियों का यह दावा था कि हिट्लर की विजय बलपूर्वक शक्ति हथियाने से नहीं हुई बल्कि जनता के वैध मत के परिणामस्वरूप हुई, और इस बात से इनकार भी नहीं किया जा सकता कि इसके द्वारा जर्मनी ने नाज़ी निरकुशतंत्र को वैध रूप प्रदान कर दिया और चार वर्ष के बाद जब, सन् 1938 में, जर्मनी और आस्ट्रिया ने 99 प्रतिशत से भी अधिक मत के द्वारा आस्ट्रिया के जर्मनी के साथ संयोजन का अनुमोदन किया, तब भी इस तर्क में कोई दुर्बलता नहीं आई।

अलग-अलग समय पर लोकनिर्देश (प्लेबिसिट) का अधिक उचित प्रयोग इटली के एनीकरण की आरंभिक अवस्थाओं में हुआ था। सन् 1859 में पारमा, मोडीना और टुस्कनी को टर्नियो (द्यूको द्वारा शासित राज्यों) की जनता ने सार्डिनिया के राज्य में अपने विलय के पक्ष में भारी बहुमत से निर्णय किया था और 1860 में दोनों सिसिलियों (Two Sicilies) ने भी ऐसा ही किया था। नॉर्थ और स्वीडन के पृथक्करण के लिये भी 1905 में इसका प्रयोग हुआ था।

उस अवसर पर नॉर्वे की संसद् (Storting) ने 1814 से सदिग्ध रूप में प्रवर्तमान एक ही राजा के अधीन स्वीडन के साथ संयोग के अन्त की घोषणा करते हुए एक प्रस्ताव पारित किया और नॉर्वे की जनता ने लोक निर्देश द्वारा एक विशाल बहुमत से इस निर्णय का अनुमोदन किया।

प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् भी जनता के उन छोटे-छोटे समूहों के द्वारा, जो महायुद्ध के फलस्वरूप मुक्ति प्राप्त करने पर भी अपनी पूर्ण राजनीतिक स्वतंत्रता की स्थापना में असमर्थ थे, राजनीतिक भविष्य को निश्चित करने के लिए लोकनिर्देश के साधन का अवाध रूप से प्रयोग किया गया था। यह उस आत्मनिर्णय की भाग का तार्किक परिणाम था जो युद्ध विराम के दिनों में राष्ट्रपति विल्सन के शांति कार्यक्रम का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अंग थी। उसके कथनानुसार यदि सम्मिलन (Annexations) नहीं किया जाना था तो यह अनिवार्य था कि कुछ जन-समूह, जिनके लिए अपने-आपको प्रभुत्व सम्पन्न राज्यों के रूप में स्थापित करना सम्भव नहीं था, जो कई समूहों के सम्बन्ध में सत्य भी था स्वयं इस बात का निर्णय करें कि उन्हें किस राज्य से सम्बद्ध किया जाए। उदाहरणस्वरूप श्लेस्विग को, जो कि पहले प्रशा का अंग था, यह निश्चित करना था कि वह उसकी अधीनता में रहना चाहता है या डेनमार्क की अधीनता में, एलेन्स्टीन को, जो कि पहले जर्मन था, पूर्वी प्रशा और पोलैंड में से, दक्षिणी साइलेशिया को, जो कि पहले प्रशियन था, जर्मनी और पोलैंड के बीच में से, और क्लेगनफुर्ट नामक जिले को आस्ट्रिया तथा यूगोस्लाविया के बीच में से किसी एक के पक्ष में निश्चय करना था। इन सबके संबंध में लोकनिर्देश लिए गए और दक्षिणी साइलेशिया के सिवाय, जिसका विभाजन बाद में पंच-निर्णय के द्वारा जर्मनी और पोलैंड के बीच में किया गया, लोकनिर्देश के निर्णयों को बड़ी शक्तियों ने मान लिया।

ऐसे जनमत से राजनीतिक निष्ठा के तात्कालिक प्रश्नों का समाधान भले ही हो गया हो, परन्तु उससे वास्तव में यूरोप के नए अथवा अभिवर्द्धित राज्यों में अल्पसंख्यकों की समस्या हल नहीं हो सकी। इस सम्बन्ध में लोकनिर्देश ने उसी तरह की कमजोरी दिखाई जैसी कि हम पहले प्राचीनी लोकनिर्देश के सम्बन्ध में देख चुके हैं। मतदान हो जाने के पश्चात् यह प्रतीत होता था कि जनता को इस भांति की गई व्यवस्था का सदैव के लिए समर्थन करते रहना चाहिए। राजनय के द्वारा एक बार लोकनिर्णय का प्रवण्य भले ही कर लिया जाए, किन्तु इस बात की पक्की व्यवस्था किस प्रकार हो सकती थी कि जिस राज्य में अल्पसंख्यक-वर्ग सम्मिलित हुए हो उसमें उन्हें मूल नागरिकों के साथ अधिकारों की समानता प्राप्त होती रहेगी; निस्संदेह अल्पसंख्यकों की समस्या प्रथम विश्वयुद्ध के द्वारा छोड़ी हुई अत्यन्त विषम राजनीतिक समस्याओं में प्रमुख थी और इसको हल न

कर सारने के कारण योरोप और विश्व को बड़ी हानि उठानी पड़ी। उस समय लोअनिर्देश ही आत्मनिर्णय का एक आदर्श उपकरण और लोअतंत्र के लिए विश्व का निरापद यन्त्रान का सुनिश्चित माधन प्रतीत हाना था। परन्तु वास्तव में उनसे परिणामा को ऐसे निरनुश शासन के आक्रमणा ने बिहिन कर दिया जिगने स्वयं इग पदनि का प्रयाग अपनी निरनुशना को वैधानिग रूप देने के लिए किया था।

2 वर्तमान में जनमत संग्रह

आजकल जनमत संग्रह का प्रयोग कुछ नये मरिधानों में और पुराने सविधानी की धाराओं के सशोधन में होता है। जैसा हमने कहा है, उसका प्रयोग एक या दोना प्रयोजना के लिये अर्थात् सविधानिग सशोधना के अनुमोदन और सामान्य विधान की लोअ-न्योहति के लिये हो सकता है। कुछ सविधाना में जनमत संग्रह इनमें से किसी एक या दोना के लिये अनिवार्य है, अन्य सविधानों में वैकल्पिक है या वह कुछ प्रकार की बातों के लिये, चाहे वे सविधानिग कोटि की हों या सामान्य विधि-निर्माण सम्बन्धी हों, अनिवार्य और अन्य बातों में वैकल्पिक हो सकता है।

जैसा हम पहले देग चुने हैं, ऑस्ट्रेलिया, डेन्मार्क, आयर, फ्रान्ग, इटली, स्विट्जरलैंड, न्यूजीलैंड (हालाकि यहाँ इगका प्रयोग बहुत ही सीमित ढग से होता है), और यूनाइटेड स्टेट्स के कुछ व्यक्तिगत राज्यों में जनमत संग्रह का प्रयोग सविधानिग सशोधन के लिये होता है। जर्मनी के बेयर गणतंत्र के सविधान में भी उसकी व्यवस्था थी, परन्तु जर्मनी के राष्ट्रीय गणतंत्र (1949) की मूल विधि में जनमत संग्रह का एगमात्र निर्देश अनुच्छेद 29 में है जिसका सम्बन्ध मूल विधि के अगीकार के समय निर्धारित विभिन्न राज्यों की सीमाओं में परि-वर्तन से है। उसमें कहा गया है कि एक राज्य से दूसरे राज्य को भूमि का अन्त-रण सम्बन्धित राज्य में और सम्पूर्ण राष्ट्रीय गणतंत्र में जनमत संग्रह में जनता के सहमत के बिना नहीं हो सकेगा।

आजकल सामान्य विधि-निर्माण के लिये जनमत संग्रह कई राज्यों में जिनमें इटली, फ्रान्ग, स्विट्जरलैंड और समुक्त राज्य के कुछ व्यक्तिगत राज्य भी शामिल हैं, सविधानिग व्यवहार का अग है। आयर, ऑस्ट्रेलिया और न्यूजीलैंड के सविधानों में भी इसकी व्यवस्था है, हालांकि पिछले दोना राज्यों में इसका प्रयोग वर्तमान शताब्दिमा में बहुत ही कम हुआ है।

इटली के गणतंत्र में, 1947 के सविधान के अनुच्छेद 75 के अनुसार, 500,000 मतदाता या पाँच प्रादेशिक परिषदों की माँग पर (वितीय विधियों या सधिया को छोड़) किसी भी विधि के पूर्ण या आंशिक निरसन का निर्णय

करने के लिये जनमत संग्रह होता है। यदि बहुमत पक्ष में हो तो प्रस्ताव अनुमोदित हो जाता है, वरन् कि जो मतदाता उममें भाग लेने के अधिकारी हैं उनकी बहु-संख्या मतदान करें। पंचम गणतंत्र के संविधान (1952) के अधीन जनमत संग्रह की अवस्थाएँ इसी तरह से सीमित की गई हैं। ये मर्यादाएँ अनुच्छेद 11 में दी गई हैं जो इस प्रकार हैं—

‘संसदीय सत्रों के दौरान में सरकार के प्रस्ताव या दोनों सदनों के संयुक्त प्रस्ताव पर, जिसका प्रकाशन सरकारी गजट (Journal official) में हो चुका हो, गणतंत्र का प्रेसीडेण्ट किसी ऐसे विधेयक को जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत कर सकता है, जिसका सम्बन्ध सरकारी मत्ताओं के संगठन, जिसमें समाज (अर्थात् मेट्रोपॉलिटन फ़ॉल्स और उसके समुद्रपार के प्रदेश) के क़रार का अनुमोदन आवश्यक हो या जो ऐसी संधि के अनुमर्षन को प्राधिकृत करने की व्यवस्था करता हो जिसका, संविधान का उल्लंघन न करते हुए वर्तमान सत्ताओं के कार्य पर प्रभाव पड़ता हो।

स्विट्ज़रलैंड में संघीय विधानमंडल द्वारा पारित समस्त विधियाँ और स्वीकृत प्रस्तावों के लिए लोक निर्देशन अनिवार्य होता है यदि उसकी भाग या तो 30,000 नागरिकों द्वारा या किसी भी आठ क़ेण्टनों (प्रांतों) के विधान मंडलों द्वारा की जाए, और यदि संघीय विधानमंडल उस प्रस्ताव को ‘अत्यावश्यक’ घोषित न करे। यदि जनमत संग्रह होता है और जनता का बहुमत प्रस्तुत विधि के विरोध में हो, तो वह विधि प्रभावशून्य हो जाती है। इसी भाँति, आठ क़ेण्टनों में सभी विधियाँ, अनिवार्य रूप से, जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत की जानी चाहिए। यह अनिवार्य जनमत संग्रह कहना है। अन्य मात क़ेण्टनों में, यदि नागरिकों को एक निश्चित संख्या (जो कि विभिन्न क़ेण्टनों में विभिन्न है) जनमत संग्रह की मांग करे, तो जनमत संग्रह होना ही चाहिए। यह वैकल्पिक जनमत संग्रह है। तीन अन्य क़ेण्टनों में यह व्यवस्था है कि त्रिगुण्ट प्रकार की कुछ विधियाँ तो किसी भी दशा में, और अन्य विधियाँ नागरिकों की संख्या के एक निश्चित अनुपात द्वारा मांग होने पर जनता के समक्ष प्रस्तुत करनी पड़ती हैं। ग्रेप क़ेण्टना के अधिकांश में जनसंख्या दृष्टि से कम है कि वहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र वर्तमान है (अर्थात् वहाँ समस्त जनता में ही विधानमंडल का निर्माण होता है) और ऐसी अवस्थाओं में, निश्चय ही, जनमत संग्रह अनावश्यक होगा।

संयुक्तराज्य में संघीय विषयों में किसी भी प्रयोजन के लिए जनमत संग्रह का प्रयोग नहीं किया जाता, परन्तु उमने अनेक राज्यों में, पिछले वर्षों में जनमत संग्रह और माय ही लोकलोकतंत्र तथा प्रत्याह्वान का प्रयोग किया जाने लगा है। जनमत संग्रह, एक रूप में, अमरीकी राज्यों में कोई नई बात नहीं है, क्योंकि गणतंत्र के प्रागम्भिक दिना में राज्यों के संविधानों का अधिनियमन प्रायः लोकमत

से हुआ था, और विधानमंडल अथवा विशिष्ट सम्मेलन द्वारा प्रस्तावित सशोधनों को जनता के समक्ष प्रस्तुत करने की प्रथा तब से ही चालू रही है। परन्तु बाद के वर्षों में इस पद्धति का अधिक विकास हुआ है और अनेक राज्यों में ऐसी व्यवस्था की जा चुकी है जिसके अधीन नागरिकों की एक निर्दिष्ट मध्या (जो कि निर्वाचकों के पात्र से दस प्रतिशत तक होती है) यह मांग कर सकती है कि विधानमंडल द्वारा पारित अधिनियम जनता की स्वीकृति या अस्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाए। यह व्यवस्था सामान्य रूप से आरोग्य, कोलारेडो और कैलीफोर्निया जैसे पाश्चात्य राज्यों में है हालांकि मेसक्यूसेट्स सदृश पुराने राज्य में भी इस व्यवस्था और इसके साथ ही लोकोपक्रम का भी अंगीकार किया है। स्विट्जरलैंड के मामले में, यूनाइटेड स्टेट्स में भी अधिकांश राज्य, विधानमंडल द्वारा अत्यावश्यक मामलों जाने वाले अधिनियमों को जनमत संग्रह की प्रक्रिया से मुक्त कर देने हैं। इस शक्ति का प्रायः दुरुपयोग हो सकता है और अत्यावश्यकता का ठप्पा चट्टा बिना किसी औचित्य के किसी भी विधि पर उसे लाक-अस्वीकृति की सम्भावना से बचाने के लिये लगा दिया जाता है।

3 उपक्रम और प्रत्याह्वान

उपक्रम, जिसका उद्देश्य जनता को ऐसी विधि का मूलपात्र करने या उसे प्रस्तावित करने की शक्ति प्रदान करना है जिस पर विधानमंडल को विचार करना ही चाहिए, मविज्ञानवाद की परिधि के अन्दर जनमत संग्रह में भी बढक अतिसौवगम्यीय प्रथा का विकास है। यह आवश्यक है कि उपक्रम का अध्ययन जनमत संग्रह से पृथक् किया जाए, क्योंकि यद्यपि इन दोनों का सैद्धान्तिक मूलोद्गार एक ही है तो भी जिन परिस्थितियों में इनका प्रयोग होता है, वे विभिन्न हैं, क्योंकि, जैसा एक विद्वान् का कथन है, जहाँ जनमत संग्रह विधानमंडल के अनुचित कामों के अभिशाप से जनता की रक्षा करता है, वहाँ उपक्रम उसके कार्य न करने के अभिशाप का उपचार है। जनमत संग्रह के पक्ष में दी जाने वाली युक्तिप्रा के अलावा उपक्रम के लिए यह युक्ति भी दी जाती है कि विधानमंडल उपयुक्त रूप से जनता के दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व नहीं करने है और चूँकि जनमत संग्रह का सम्बन्ध केवल विधानमंडल द्वारा किए गए प्रस्तावों में ही है, इसलिए केवल उससे बुराद्यों के खिलाफ पर्याप्त गारंटी नहीं प्राप्त होती। परन्तु हम कभी-कभी उपक्रम और जनमत संग्रह दोनों को साथ-साथ काम करते हुए देखते हैं जिसमें जनता द्वारा उपक्रमित प्रस्ताव, विधानमंडल के द्वारा पारित हो जाने के पश्चात् अन्तिम अनुमोदन के लिए उसके पास वापस आने हैं। सगर में ऐसा कोई देश नहीं है, जहाँ जनमत संग्रह के बिना उपक्रम विद्यमान हो।

स्विट्जरलैंड में, जैसा कि हम बता चुके हैं, जनमत सग्रह का प्रयोग साविधानिक सशोधनो, विधियों और प्रस्तावों के लिए केण्टन के तथा सघीय दोनों मामलों में किया जाता है, वहाँ लोकोपक्रम का भी दोनों में प्रयोग होता है, परन्तु यह सघीय मामलों में इतना पूर्ण नहीं है जितना कि केण्टनों के मामलों में। जैसा हम देख चुके हैं, कॉन्फेडरेशन में कोई भी 50 000 नागरिक सघीय सविधान के सशोधन अथवा पूर्ण परिशोधन का प्रस्ताव कर सकते हैं। केण्टनों (प्रांतों) में लोकोपक्रम के प्रयोग के लिए विनियम और भी व्यापक हैं और उनके अन्तर्गत केवल साविधानिक विषय ही नहीं वरन् साधारण विधियाँ और प्रस्ताव भी सम्मिलित हैं। जेनेवा के सिवाम (जिसके सविधान का प्रत्येक पन्द्रह वर्षों में अपने-आप ही परिशोधन होता है) समस्त केण्टनों में नागरिकों की एक निर्दिष्ट सख्या, जो विभिन्न केण्टनों में विभिन्न है, या तो सविधान के सामान्य परिशोधन को भाग कर सकती है अथवा विगिण्ट सशोधनों का प्रस्ताव कर सकती है। इसके अलावा, सब से छोटे तीन के सिवाम समस्त केण्टनों में नागरिकों की एक निर्दिष्ट सख्या या तो पूर्णरूप से तैयार किए गए मसौदे के रूप में एक नई विधि या प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है, या केण्टन की परिषद् द्वारा मसौदा तैयार कराने के लिए किसी विधि या प्रस्ताव का सिद्धान्त प्रस्तुत कर सकती है। पहली दशा में विधेयक सीधे ही जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, दूसरी दशा में परिषद् जनमत सग्रह द्वारा जनता से पूछती है कि क्या विधेयक का मसौदा तैयार करने का काम हाथ में लिया जाए, और, यदि वह सहमत हो जाती है तो, विधेयक तैयार करके जनता के अनुमोदन या अस्वीकृति के लिए अंतिम रूप से उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

सयुक्तराज्य में उपक्रम का प्रयोग उतने राज्य नहीं करते जितने जनमत सग्रह का करते हैं। कुछ राज्यों में उपक्रम विधियों के लिए और अन्य राज्यों में साविधानिक सशोधनों के लिए प्रचलित है। उपक्रम की व्यवस्था के अधीन प्रस्ताव को प्रस्तुत करने वाले नागरिकों की सख्या किसी भी सम्बन्धित राज्य के निर्वाचकों की पाँच से लेकर पन्द्रह प्रतिशत तक होती है, परन्तु कुछ राज्यों में एक निश्चित सख्या निर्दिष्ट है। उन राज्यों में जो उपक्रम का प्रयोग साविधानिक तथा साधारण दोनों विधियों के लिए करते हैं, प्रक्रिया के सम्बन्ध में कोई भी अन्तर नहीं है। फलस्वरूप, प्रायः साधारण विधियों को साविधानिक सशोधनों के रूप में रखा जाता है, और इस भाँति, यदि वे पारित हो जाती हैं, तो वे बाद में विधान-मंडल की मामूली कार्यवाही से निरस्त नहीं की जा सकती।

वेमर गणतंत्र के अधीन जर्मनी ने सविधान में उपक्रम के सिद्धान्त को स्थापित करने वाली एक भाँति की धारा (73) थी। उसमें कहा गया था कि यदि मतदान के अधिकारी व्यक्तियों का दशमांश किसी विधेयक के (जिसका मसौदा पूरी तरह तैयार किया हुआ होना चाहिए) पेश किए जाने के लिए निवेदन करता है,

तो सरकार को उसे राइखस्टाग में प्रस्तुत करना पड़ेगा। यदि राइखस्टाग उसे पारित कर देती थी तो विधि को बिना किसी अन्य कार्यवाही के प्रख्यापित कर दिया जाता था किन्तु यदि वह वह इसे पारित नहीं करती थी तो विधेयक को जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करना पड़ता था। उपक्रम का एक इसी प्रकार का उदाहरण इटली के गणतन्त्र के नए संविधान में है। उस संविधान के अनुच्छेद 71 के अनुसार कोई भी पचास हजार निर्वाचक उचित रूप से तैयार किया हुआ कोई भी विधेयक विचार के लिए प्रस्तुत कर सकते हैं।

प्रतिनिधियों या अन्य निर्वाचित पदाधिकारियों का प्रत्याह्वान आधुनिक राजनीति में अभिनव जनशक्ति है, हालांकि यह बिल्कुल ही नई पद्धति नहीं है। उदाहरणस्वरूप फ्रांसीसी कानून के दौरान में असतोपजनक प्रतिनिधि के उसके निर्वाचकों द्वारा हटाए जाने के लिए व्यवस्था करने का एक सुझाव दिया गया था, यद्यपि वह कलीभूत नहीं हुआ था। परन्तु वर्तमान समय में समुक्तराज्य के कुछ राज्यों में ही इसका पूर्णरूप से प्रयोग हुआ है। उदाहरण के तौर पर अरिगान राज्य की विधि में यह व्यवस्था है कि यदि निर्दिष्ट सख्या में नागरिक किसी निर्वाचित पदाधिकारी की चाह वह विधानमंडल का हो या कार्यपालिका का पदच्युति की मांग करते हुए आवेदनपत्र प्रस्तुत करें, तो इस विषय पर जनमत लिया जाएगा और यदि मतदान में बहुमत उस अधिकारी के विरुद्ध हो, तो वह पदच्युत किया जाएगा और उसके पद की अवधि के शेष भाग के लिए उसके स्थान की पूर्ति के लिए नया निर्वाचन होगा। इस प्रक्रिया को अन्य अमरीकी राज्यों में भी अंगीकार किया है और उसे प्रायः सफलता प्राप्त हुई है, यद्यपि विधानमंडल के सदस्यों के मामले में यह बहुत कम सफल हुई है। अन्य राज्यों में इसका प्रयोग और भी व्यापक है तथा यह न्यायाधीशों को भी लागू की गई है जो निर्वाचित होते हैं, यहाँ तक कि एक राज्य (कोलोरेडो) में तो न्यायाधीशों के निर्णयों के सम्बन्ध में भी इसका प्रयोग किया जाता है। किन्तु न्यायाधीशों के निर्णय के सम्बन्ध में यह प्रयोग अताविधानिक घोषित कर दिया गया था। जनमत संग्रह और उपक्रम की भांति प्रत्याह्वान भी, साधारण रूप से, पश्चिमी अमरीकी राज्यों तक में सीमित है।

संसार में किसी भी अन्य राष्ट्र ने प्रत्याह्वान को इस रूप में नहीं अपनाया है। यह सत्य है कि रूसी सोवियत गणतन्त्र के मूल संविधान में इसकी व्यवस्था थी, परन्तु सोवियत रूस के सन् 1936 के संविधान में इसका कोई उल्लेख नहीं है। स्विटजरलैंड में एक योजना है जो व्यवहार में प्रत्याह्वान से कुछ मिलती-जुलती है। यहाँ के सात कैंटनो में जनता एक विशिष्ट बहुमत के द्वारा यह मांग कर सकती है कि कैंटन की विधानसभा का उसकी अवधि की समाप्ति के पूर्व ही विघटन और पुनर्निर्वाचन किया जाए।

4 इन साधनों के पक्ष और विपक्ष में दलीलें

जनमत सग्रह, उपक्रम और प्रत्याह्वान के, उन राज्या में, जिनमें इनका प्रयोग हुआ है, प्रयोग से हम किन निष्कर्षों पर पहुँचते हैं ? प्रथम, जनमत सग्रह विधानमंडल की, जो अल्प रूप से या अपने निर्वाचकों द्वारा दिए गए आदेश की उपेक्षा करते हुए कार्य करते हैं, सुट्टियों को ठीक करता है। द्वितीय, यह निर्वाचितों और निर्वाचकों के बीच एक लाभदायक और स्वस्थ सम्पर्क कायम रखता है जो कभी-कभी ही होने वाले सामान्य निर्वाचनों द्वारा सर्वदा सुनिश्चित नहीं होता है। तृतीय इससे यह सुनिश्चित हो जाता है कि ऐसी कोई भी विधि जो लोक-भावना के विरुद्ध हो पारित नहीं होगी। उपक्रम के पक्ष में भी यही तर्क दिए जा सकते हैं, परन्तु उनके उपयोग के लिए एक कारण और भी है। जनमत सग्रह से विधानमंडल द्वारा विचारित विषयों पर ही लोगों को मनवाने करने की अनुज्ञा प्राप्त होती है परन्तु उसमें प्रतिनिधि-समूहों में स्वतंत्र रूप में जनता के प्रस्तावों के लिए कोई अवकाश नहीं मिलता। यह तर्क दिया जाता है कि यदि जनता किसी विधि का अनुमोदन या अननुमोदन करने के लिए समर्थ है तो वह स्वयं ही प्रस्तावों को प्रस्तुत करने के लिए भी समर्थ क्यों नहीं समझी जाती ? यही बात प्रत्याह्वान के सम्बन्ध में भी है। यदि लोगों को प्रतिनिधि चुनने की शक्ति दी गई है तो उन्हें उसे हटाने का भी अधिकार क्यों न दिया जाए यदि उनके मत में वह अपने वर्तव्यपालन में असफल हो। क्या यह अधिकार पहले अधिकार में उपलब्धित नहीं है ?

दूसरी ओर, इन साधनों के उपयोग के विरुद्ध कई तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं। जहाँ तक जनमत सग्रह की बात है, यदि बड़े राज्य में उसका बारबार प्रयोग किया जाए, तो संभव है कि इससे विधियों के प्रख्यापन में इतना विलम्ब हो जाए, जिसमें समाज उन लाभों से वंचित रह जाएगा, जिनके लिए उन विधियों का निर्माण किया गया है, अथवा वे बुराईयाँ, जिनको दूर करना विधियों का आशय है, चारू रहेगी। दूसरी आपत्ति यह है कि मध्यम औद्योगिक समाज में इस बात की संभावना रहेगी कि वे विभिन्न मत, जो प्रस्तुत विधियों के सम्बन्ध में इसके कारण प्रकट किए जा सकेंगे, अन्त में एक-दूसरे को निष्फल कर देंगे, और इस भाँति मयस्त प्रगतिशील विधि-निर्माण पूर्णतया निरर्थक हो जाएगा। इसके साथ ही, आधुनिक परिस्थितियों में, विधि निर्माण इतनी उच्च सीमा तक एक विशिष्ट विषय बन गया है कि एक सुविज्ञ नागरिक भी जनता के विचार के लिए प्रस्तुत समस्त विधियों के व्योरो को समझने की आज्ञा नहीं कर सकता, जिन पर विधानमंडल में सावधानी के साथ विचार विमर्श हो चुका होगा है। फलस्वरूप, इसमें या तो अज्ञान प्रतिष्ठित होगा या उदासीनता उत्पन्न होगी जिससे यह सारी योजना

दूषित प्रहारों का शिकार बन जाएगा और इससे लोकसेवा की भावना वाले व्यक्ति सार्वजनिक जीवन से हट जाएंगे। यदि इसका प्रयोग कार्यपालिका पर किया जाए तो इससे निश्चित ही सत्ता निर्बल हो जाएगी और श्रेष्ठ व्यक्ति सरकारी पद ग्रहण नहीं करेंगे। न्यायाधीशों के सम्बन्ध में तो इसके प्रयोग करने का कोई औचित्य ही नहीं दिखाई देता, क्योंकि उनका क्षेत्र शासन के अन्य दो विभागों से अधिक विशिष्ट है। यदि प्रत्याह्वान का प्रयोग न्यायाधीशों के सम्बन्ध में किया जाए तो वे जनसमूह की मनक के शिकार बन जाएंगे और इससे उनकी पदावधि को वह सुरक्षा समाप्त हो जाएगी, जो, जैसा हम कह चुके हैं, राज्य के कल्याण के लिए आवश्यक है।

अपने अध्ययन के इस अंश से हमारा यह निष्कर्ष निकलता है कि सभ्यता की वर्तमान अवस्था में सांविधानिक लोकतंत्र ने जितना भार वह सहन कर सकता है उससे कहीं अधिक भार ले लिया है। लॉर्ड ब्राह्म ने ठीक ही कहा है कि “नागरिक कर्तव्य के स्तर को ऊँचा उठाना संस्थाओं में परिवर्तन करने की अपेक्षा अधिक कठिन और लम्बा कार्य है।” राजनीतिक संस्थाओं की उपयोगिता तथा उनका स्थायित्व उस समाज की स्थिति पर निर्भर है जिसे वे सांगू होती हैं और यह बात महत्वपूर्ण है कि संस्थाएँ उनको बियान्वित करनेवाली जनता की सामर्थ्य से आगे नहीं होनी चाहिए।

संसदीय कार्यपालिका

1 कार्यपालिका : दृष्ट और वास्तविक

आधुनिक शासन-व्यवस्था में विधि निर्माण का अत्यधिक महत्व है, फिर भी उसमें कार्यपालिका द्वारा आच्छादित होने की प्रवृत्ति प्रतीत होती है। इससे दो कारण हैं पहला यह कि आधुनिक कार्यपालिका का सम्बन्ध केवल विधियों को कार्यान्वित करने से ही नहीं किन्तु अनेक अवस्थाओं में विधानमंडल द्वारा स्वीकृत की जाने वाली नीति का सूत्रपात करने से भी रहता है, और दूसरा यह कि समष्टिवादी विधान, जिसको कि हम पहले चर्चा कर चुके हैं, इतना अधिक होता है कि विधियों के पारण पर विधानमंडल का नियंत्रण होने के बावजूद विधियों को कार्यान्वित करने वालों के हाथों में अपने विवेक से काम करने की काफी शक्ति छोड़ देना आवश्यक होता है। इस प्रकार लोकतन्त्र के विकास ने आधुनिक संविधानी राज्यों में एक विरोधाभास पैदा कर दिया है—जनता द्वारा, जिसकी आवश्यकता के लिए विधि-निर्माण अपेक्षित है, निर्वाचित विधानमंडल द्वारा पारित विधियाँ जिनकी बढ़ती जा रही हैं, इस प्रकार बनाई गई विधियों को कार्यान्वित करने में अनियंत्रित कार्यपालिका शक्ति का दोल भी उतना ही बढ़ता जा रहा है।

अतः, कार्यपालिका आधुनिक संविधानी राज्य में कई बातों में शासन का सबसे अधिक महत्वपूर्ण विभाग है, और जहाँ एक ओर शासन की शक्तियों को सीमित करने और शासितों के अधिकारों को सुरक्षित करने के प्रयत्न में संविधानवाद ने कार्यपालिका-शाखा को परिभाषित किया है और उचित सीमाओं के अन्दर रखा है, वहाँ दूसरी ओर लोकतन्त्र के विकास ने कार्यपालिकासम्वन्धी कर्तव्यों और उनका निष्पादन करने वाले पदाधिकारियों एवं विभागों की संख्या को बहुत अधिक बढ़ा दिया है। आज के साधारण संविधानी राज्य में कार्यपालिका की शक्तियों को संक्षेप में निम्न प्रकार से व्यक्त किया जा सकता है —

- (1) राजनयिक शक्ति—विदेशी मामलों के संचालन से संबंधित।
- (2) प्रशासनिक शक्ति—विधियों के निष्पादन और शासन के संचालन से संबंधित।

- (3) सैनिक शक्ति—युद्ध-संचालन और सशस्त्र बल के संगठन से संबंधित ।
- (4) न्यायिक शक्ति—सिद्धदोष अपराधियों को प्रविलम्बन, क्षमा आदि के दान से संबंधित ।
- (5) विधान शक्ति—विधेयको के प्रारूप बनाने और विधि के रूप में उनको पारित कराने से संबंधित ।

जैसा कि हम पहले बता चुके हैं, 'कार्यपालिका' शब्द का प्रयोग दो अर्थों में किया जाता है। पहले अर्थात् व्यापक अर्थ में, इसका तात्पर्य मंत्रियों, अ-सैनिक सचिव, पुलिस, यहां तक कि सशस्त्र सेनाओं के भी सम्पूर्ण निकाय से है। दूसरे अर्थात् सखीर्ण अर्थ में, इसका तात्पर्य कार्यपालिका विभाग के सर्वोच्च अधिकारी से है। वर्तमान और अगले अध्याय में हमारा सम्बन्ध कार्यपालिका के इस द्वितीय अर्थ से ही रहेगा। हमको केवल नाम से ही भ्रम में नहीं पड़ना चाहिए, जिसके आधार पर कार्यपालिकाओं को अक्सर वशानुगत और निर्वाचित इन दो वर्गों में विभाजित किया जाता है जिसके आधार पर राज्यों को एकतन्त्र और गणतन्त्रों में विभाजित किया जाता है। जैसा कि हम कह चुके हैं, इससे कोई बात स्पष्ट नहीं होती। हमको तो इससे आगे बढ़कर यह पूछना चाहिए कि क्या वशानुगत कार्यपालिका अथवा निर्वाचित कार्यपालिका वास्तविक है या केवल नाममात्र? प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व कतिपय योरोपीय राज्य—उदाहरणार्थ जर्मनी, आस्ट्रिया हंगरी और रूस—ऐसे थे जिनमें विभिन्न कोटि की निरंकुश शक्तियों वाली वास्तविक वशानुगत कार्यपालिकाएँ विद्यमान थीं। किन्तु ये सब वशानुगत कार्यपालिकाएँ युद्ध के फलस्वरूप समाप्त हो गईं और आज वास्तविकता यह है कि पश्चात्य विश्व में नाममात्र वशानुगत कार्यपालिकाएँ होते हुए भी वास्तविक वशानुगत कार्यपालिका का कहीं नाम निशान भी नहीं है।

किन्तु एक और तथ्य की ओर भी ध्यान देना आवश्यक है। निर्वाचित कार्यपालिकाएँ अपने वास्तविक स्वरूप को एक बाहरी आवरण के पीछे छिपा भी सकती हैं और जिस प्रकार कि आज सभी पश्चात्य एकतन्त्रों में राजा कहीं भी वास्तविक कार्यपालक नहीं है उसी प्रकार कुछ गणतन्त्रों में भी राष्ट्रपति वास्तविक नहीं बल्कि नाममात्र कार्यपालक होता है। विद्यमान विधानों राज्यों में सखीर्ण अर्थ में, अर्थात् कार्यपालिका विभाग के सर्वोच्च अधिकारी व अर्थ में, कार्यपालिकाएँ केवल दो प्रकार की हैं—एक तो वह जो सभद् द्वारा नियंत्रित होती है अर्थात् ससदीय कार्यपालिका, और दूसरी वह जो ससदीय नियंत्रण से परे होती है अर्थात् अ-ससदीय अथवा स्थायी कार्यपालिका। यह आवश्यक है कि विचार्यों किसी राज्य के नाम या उसकी परम्परा के आधार पर स्थिर कार्यपालिका के स्वरूप मात्र से ही भ्रम में न पड़ जाए। उसे तो कार्यपालिका के वास्तविक कार्य

को गंभीरता से देखना चाहिए जिससे यह पता लग सके कि वह वास्तव में इन दो प्रकारों में से किस प्रकार की है।

2 शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त

शासन के तीन विभागों—विधानमंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका—का अस्तित्व कृत्यों के विशिष्टीकरण की एक सामान्य प्रक्रिया के फलस्वरूप हुआ है। यह विशिष्टीकरण की प्रक्रिया सम्पत्ता की प्रगति, उसके कार्यक्षेत्र की वृद्धि और उसके उपकरणों की बढ़ती हुई जटिलता के साथ ही मिद्धान्त और व्यवहार की समस्त शाखाओं में दृष्टिगोचर होती है। प्रारंभ में राजा ही विधि का निर्माता, निष्पादक और निर्णायक था। किन्तु एकत्र की इन शक्तियों को दूसरों को सौंपने की प्रवृत्ति का अनिवार्य विकास हुआ और उसका परिणाम इस त्रिविध विभाजन में प्रकट हुआ। इस प्रक्रिया के अन्तर्गत प्रभु-मत्ता का विभाजन नहीं होता यह तो राज्य के बड़ते हुए कार्य को निपटाने के लिए एक सुविधाजनक साधन मात्र है। कृत्यों का विशिष्टीकरण एक सीधी-मादी आवश्यकता थी और उसके परिणामस्वरूप प्रत्यायोजन (Delegation) एक सीधा-मादा तथ्य था। किन्तु जब राजा की शक्ति नियंत्रित की जाने लगी और साविधानिक विचारों का प्रचार होने लगा तो इस सीधे-सादे तथ्य ने एक मिद्धान्त का रूप धारण कर लिया—इस मिद्धान्त का कि स्वतन्त्रता का आधार इन कृत्यों के सुविधाजनक विशिष्टीकरण में ही नहीं, बल्कि विभिन्न हाथों में सौंपकर इनमें पूर्ण विभेद स्थापित करने में है। शासन के विकास की एक साधारण प्रक्रिया में स्वतन्त्रता और अधिकारों के एक सिद्धान्त का दर्शन करने का यही सयोग है जिसने कतिपय सविधानों को अजीब तरह से मोड़ दिया है और संसदीय एवं अ-संसदीय कार्यपालिकाओं के बीच का आधुनिक भेद प्रस्तुत कर दिया है।

शक्तियों के पृथक्करण के इस सिद्धान्त के प्रादुर्भाव के सम्बन्ध में सबसे विचित्र बात यह है कि प्रारंभ में इसे ब्रिटिश सविधान की स्थिरता के विशेष आधार के रूप में प्रस्तुत किया गया था जो कि बिल्कुल ही असत्य है और जो उस पर बिल्कुल भी लागू नहीं होता। यह धारणा सबसे पहले सन् 1748 में प्रकाशित मॉण्टेस्क्यू की पुस्तक 'स्पिरिट ऑफ़ लॉज' में प्रकट हुई थी, जिसमें लेखक ने ब्रिटिश सविधान का सार प्रस्तुत करने का प्रयास किया था। उसका निष्कर्ष यह था कि "जब विधायी और कार्यपालिका शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या व्यक्तियों के हक में समुक्त होती हैं तब स्वतन्त्रता नहीं हो सकती, क्योंकि इस बात का खतरा बना रहता है कि वही राजा या सिनेट कठोर विधियाँ बनाएँ और कठोरतापूर्वक उनको प्रयान्वित करेंगे।" ब्रिटेन के सविधान के बारे में यह विचित्र विचार इस फ्रांसीसी विचारक तक ही सीमित नहीं था, क्योंकि उसके लगभग बीस वर्ष

पश्चात् अंगरेज विधि विशेषज्ञ ब्लेकस्टन ने अपनी पुस्तक 'कमेन्टरीज ऑन दी लॉज ऑफ इंग्लैंड' (सन् 1765) में लगभग उसी प्रकार के विचार प्रकट किए। इस लेखक ने कहा है 'जहाँ वही भी विधियों का निर्माण करने और उनको कार्यान्वित करने का अधिकार एक ही व्यक्ति या व्यक्तियों के निहाय में निहित होता है वहाँ लोक-स्वतन्त्रता नहीं हो सकती।'

यह विचारधारा अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध के राजनीतिक दर्शन का निश्चिन्त अंग बन गई और त्रानि युग के फ्रांसीसी सविधानों में समाविष्ट की गई। मॉण्टेस्क्यू और ब्लेकस्टन के सिद्धान्त को अमरीकन सविधान के निर्माताओं ने भी अपनाया और व्यवहार में लिया, क्योंकि उस समय वे वास्तव में विश्वास करते थे कि ब्रिटिश सविधान के एक उत्तम लक्षण का अनुकरण कर रहे हैं। ब्रिटेन की वर्तमान कार्यपालिका-प्रणाली का उस समय तक पूर्णरूपेण विकास नहीं हो पाया था और अब वह अपनी गुप्त शक्ति की ऐसी व्याख्या की सम्भावना से दूर हट गया है। किन्तु फिर भी यह उस भावना की, जो कि उस समय ब्रिटिश सविधान के विकास में निहित थी, मिथ्या धारणा ही थी। फिर भी इस धारणा की जड़ें इतनी पक्की हो चुकी थी कि वे सन् 1867 में वास्टर बेजहाट की महान् पुस्तक 'दी इंग्लिश कॉन्स्टीट्यूशन' के प्रकाशन के पश्चात् ही समाप्त हो सकी।

किसी भी सविधानी राज्य के बारे में यह नहीं कहा जा सकता कि उसमें विधायी और कार्यपालिका वृत्त त्रिकुल एक ही व्यक्ति या निकाय के हाथों में हैं, क्योंकि, जैसा हम पहले धना चुने हैं, कार्यपालिका सदा ही विधानमंडल से छाटी सत्त्वा होती है। किन्तु शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त इस भेद की धार सकेत नहीं करता। इस सिद्धान्त के प्रयोग का केवल यही मनलव नहीं होना कि कार्यपालिका और विधानमंडल अलग-अलग निकाय होंगे, बल्कि यह भी होना है कि ये दोनों एक-दूसरे से विलकुल ही पृथक् होंगे जिसमें कि एक का दूसरे पर कोई नियंत्रण न रहे। जिस किसी राज्य ने इस सिद्धान्त को व्यवहार में पूरी तरह अपनाया है और बनाए रखा है उसमें कार्यपालिका विधानमंडल के नियंत्रण से विलकुल ही मुक्त होती है। ऐसी कार्यपालिका को हम 'अ-समन्वीय' या 'स्वामी' कहते हैं। इस प्रकार की कार्यपालिका अब भी संयुक्तराज्य में विद्यमान है, जिसके सविधान में इस विषय में आरम्भ में अब तक कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। किन्तु फ्रांस ने जिनमें, जैसा कि हम कह चुके हैं, इस सिद्धान्त को त्रानि से उत्पन्न अपने प्रथम सविधानों में अंगीकार लिया, बाद में ब्रिटेन की कार्यपालिका-प्रणाली को अपना लिया और यह वाग फ्रांस के तृतीय एवं चतुर्थ गणतंत्र के सविधान में प्रकट थी। और बहुत बड़े स्पान्तर के साथ पंचम गणतंत्र में भी विद्यमान है। यह ऐसी प्रणाली है जिसमें मन्त्रिमंडल अपने अस्तित्व के लिए तब विधानमंडल

पर, जिसका कि वह एक अंग है, निर्भर करता है, और कार्यपालिका ने सदस्य विधानमंडल के भी सदस्य होते हैं।

इस प्रणाली को, जो साधारणतया मंत्रिमंडलीय (केबिनेट) प्रणाली के नाम से ज्ञात है, उसके मोटे रूप में अधिकांश योरोपीय राज्यों ने अपना लिया है और यह बात नगण्य है कि वे एकत्र कहलाते हैं या गणतन्त्र। ब्रिटेन के नये और पुराने स्व-शासी डामिनियन का भी यह विशिष्ट लक्षण है। दूसरी ओर अ-संसदीय प्रणाली समुक्तराज्य और उसके संविधान के आधार पर अपने संविधान बताने वाले सैंटिन-अमरीकी गणतन्त्र की विशिष्टता है। वर्तमान और अगले अध्याय में आधुनिक विश्व के कुछ प्रमुख राज्यों की उनकी कार्यपालिका प्रणालियों की दृष्टि से विवेचना की जाएगी। हमारा प्रयत्न इस बात का पता लगाना है कि उन राज्यों में प्रणाली संसदीय है या अ-संसदीय हालांकि एब या वो निश्चित उदाहरण भी है और उन पर भी हम विचार करेंगे।

3 ब्रिटेन में मंत्रिमंडलीय प्रणाली का इतिहास और उसका वर्तमान स्वरूप

ब्रिटेन में मंत्रिमंडलीय प्रणाली के विकास का इतिहास शासन-विज्ञान के समस्त क्षेत्र में सबसे अधिक लाभदायक अध्ययन है। यह प्रणाली, जिसका सत्तार के विभिन्न भागों के अन्य राज्यों के दस्तावेजी संविधानों में व्यापक रूप से अनुकरण किया गया है, सन् 1937 तक ब्रिटेन की विधि को बिल्कुल ही अज्ञात थी, क्योंकि तब तक यह सांविधानिक या अन्य प्रकार के किसी बंध दस्तावेज में नहीं पाई जाती थी। किन्तु उस वर्ष राजा के मंत्रिगण अधिनियम (Ministers of the Crown Act) पारित किया गया, जिसके अनुसार मंत्रियों के वेतनों में वृद्धि हुई और स्थिरता आई तथा विधिसंहिता में पहली बार 'केबिनेट' और 'केबिनेट मंत्री', ये शब्द सम्मिलित किए गए तथा प्रधानमंत्री को बंध हैसियत प्राप्त हुई। इस अधिनियम के अनुसार प्रधानमंत्री का वेतन 10,000 पाउंड प्रति वर्ष निश्चित हुआ जब कि तब तक उसे प्रधानमंत्री के रूप में कोई वेतन नहीं मिलता था। उस समय तक 5,000 पाउंड प्रति वर्ष का जो वेतन उसे मिलता था वह उसे कोष के प्रथम अध्यक्ष (First Lord of the Treasury) के कर्तव्य-रहित पद अथवा किसी अन्य पद के बल पर मिलता था, जिसे वह धारण करता हो। इस अधिनियम ने 2,000 पाउंड प्रति वर्ष वेतन सहित विरोधी दल के नेता का स्थान भी सरकारी तौर पर निश्चित कर दिया है। इस तथ्य से कि मंत्रिमंडल और प्रधानमंत्री की सांविधानिक स्थिति को विकास की तीन शताब्दियों से अधिक समय तक बंध आधार नहीं मिला, ब्रिटिश संविधान के उस रुढ़िगत या परम्परागत स्वरूप की शक्ति प्रकट होती है जिसकी हम चर्चा कर चुके हैं। अतः, इस

राजनीतिक प्रक्रिया के विषय में, जिसका प्रभाव इतना मार्बित्रिक रहा है, जानकारी प्राप्त करना तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थी के लिए बहुत महत्वपूर्ण है।

जाधुनिक ब्रिटिश मंत्रिमंडल के उद्भव का घातपोल (मन् 1721-42) व अंग्रेज द्विग दल की प्रधानता में सम्बन्ध जोड़ा जाता है। यद्यपि यह सच है कि इस प्रणाली में उन कुछ निश्चित तत्वों का, जो तब से बहुत साधारण विराम के साथ उनकी विशेषताएँ उन हुए हैं, उसी समय समावेश हुआ, किन्तु इस प्रणाली का वास्तविक आरम्भ के लिए हमका उस काय में बहुत पीछे जाना पड़ेगा। पिछले विभाग में हम बता चुके हैं कि राज्य की प्रारम्भिक अवस्था में राजा ही विधि का निर्माता उसका निष्पादक और निर्णायक होता था, अर्थात् उसके पद में राज्य का तीना विभाग अर्थात् विधानमंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका समाविष्ट थे। इस त्रिविध वर्तमान में राजा को महानता देने के लिए इंग्लैण्ड में प्रथम बिलियम व अंग्रेज महापरिषद् (Great Council) का संघटन किया गया। इस निकाय में ही ब्रिटेन की आधुनिक सम्प्राप्ति का बीज विद्यमान थे, क्योंकि ब्रिटेन की वर्तमान शासन-व्यवस्था का सम्पूर्ण प्रभावी संघटन—संसद्, मंत्रिमंडल और न्यायालय—इतिवर्तन और विकास को प्राप्त अदृश्य अवस्थाओं में से होकर इसी से प्रसृष्टित हुआ है। किन्तु महापरिषद् की बैठक साधारणतया एक वर्ष में केवल तीन बार होती थी, उन समय से एक ऐसे विशेष निकाय का, जिसकी समानता बैठकें होती रहें, विद्यमान होता स्वाभाविक ही था। इस निकाय में कैंटरबरी और मार्क व आर्चबिशप, मुख्य न्यायाधिकारी (Justiciar), कोषाध्यक्ष और चान्सेल जैसे राज्य के कुछ उच्च पदाधिकारी होने के और उसका नाम 'स्थायी परिषद्' था। किन्तु यह भी राजा के साथ घनिष्ठ सम्पर्क के प्रयाजन के लिए बहुत बड़ा मिह्र हुआ और पण्ड हेनरी (मन् 1422-61) के शासनकाल में इसके स्थान पर पापदा (Councillors) की एक अन्य अनुरण समिति आ गई जो प्रिवी काँमिल कहलाई और शासन की मुख्य कार्यपालिका बन गई।

दूसरे काल में इस काँमिल का पुनर्गठन हुआ और इसने बहुत-सी मनमानी शक्तिशा धारण कर ली। इसके जाकार में भी उत्तरोत्तर वृद्धि होने लान के कारण अब उसकी प्रभावी शक्ति उसकी भी एक अन्य अनुरण समिति के हाथों में चली गई ता उसने द्वारा इन शक्तिशा का प्रयोग और भी अधिक निरवृण हो गया। इस विधिष्ट 'आन्तरिक परिषद्' (Interior Council) की (यह नाम उसे मैकलि ने दिया है) बैठक राजा व साधारण परिषद्-भवन में नहीं, बल्कि उस प्रयोजन के लिए पृथक् स्थ में निर्वाचित एक छोटे कमर या कैबिनेट में होती थी। यह स्थिति प्रथम चार्ल्स (मन् 1625-49) के शासनकाल तक उत्पन्न हो चुकी थी। अब यदि हम यह बता सकें कि राजा के विशेषाधिकार अब में संसद् के हाथों में चले गए ता हम यह भी बता सकेंगे कि इंग्लैण्ड में

कार्यपालिका अतः मे किस प्रकार संसदीय कार्यपालिका बन गई। यह महान् परिवर्तन मोटे तौर से तीन प्रक्रमों में हुआ। पहला प्रथम प्रथम चार्ल्स के शासनकाल में घटित सन् 1642 का महान् विद्रोह था। यह सिद्ध करने के लिए कि इस सघर्ष में रासद् के प्रति मतियों के उत्तरदायित्व का प्रश्न किस प्रकार समाविष्ट था, विद्रोह के पूर्व के वर्षों में सशस्त्र सघर्षों की टालने के अनेक प्रयत्नों में से एक के रूप में राजा के समक्ष प्रस्तुत किए गए महान् विरोध (Grand Remonstrance) नामक वस्तावेज से एक अंश उद्धृत करना बाकी होगा। इसमें यह प्रार्थना की गई है—

“परमधेष्ठ अपने महान् एवं मौल्य-कार्यों में ऐसे व्यक्तियों को नियुक्त करने और विपदासयुक्त स्थानों में अपने निकट ऐसे व्यक्तियों को लेने की कृपा करेंगे जिन पर विश्वास करने के लिए आपकी ससद् के पाम आधार हों।”

ससद् विजयी हुई और राजा का वध कर दिया गया, किन्तु उसके पुत्र द्वितीय चार्ल्स के अधीन एकतरफ़ के पुनः स्थापन से कुछ पुरानी बुराईयाँ फिर लौट आईं और विद्यमान कार्यपालिका प्रणाली के विकास का दूसरा प्रक्रम सन् 1688 की क्रांति के रूप में आ पहुँचा। तृतीय विलियम (सन् 1689-1702) और एन (सन् 1702-14) के शासनकालों में मन्त्रिमंडल (केबिनेट), विधि में अज्ञात होते हुए भी, वास्तव में “राज्य में एकमात्र सर्वोच्च परामर्शदात्री परिषद् एवं कार्यपालिका सत्ता” बन गया। किन्तु तब भी राजा इस मंडल का अध्यक्ष था। उसे राजा की शक्ति से विलकुल बाहर करने और एक मंत्री-प्रधान मंत्री-को उसका अध्यक्ष बनाने के लिए एक और अवसर की आवश्यकता थी। यह कार्य एन की मृत्यु पर हेनोवर वंश के उत्तराधिकारी बन जाने के संयोग से सम्पन्न हुआ। धर्म के मुकाबले में राष्ट्रीयता का त्याग करते हुए अंगरेजों ने अंगरेज संवैधानिक (द्वितीय जेम्स के पुत्र) के स्थान पर एक जर्मन प्रोटेस्टेंट को पसन्द किया। प्रथम जॉर्ज और द्वितीय जॉर्ज अंगरेजी बोलने में आत्मयत्न थे और इसलिए उन्होंने मन्त्रिमंडल की बैठकी में भाग लेने की प्रथा को विलकुल ही छोड़ दिया। इसके फल-स्वरूप मन्त्रिमंडल की अध्यक्षता मुख्यमंत्री को प्राप्त हो गई।

अतः, मन्त्रिमंडल के विकास की रूपरेखा प्रस्तुत करना और प्रधानमंत्री के पद के विकास की रूपरेखा प्रस्तुत करना एक ही बात नहीं है। किन्तु बालपोल के समय में ये दोनों बातें मिल गईं। उसके लम्बे प्रशासन में मन्त्रिमंडल को उसका मूलमूल स्वरूप प्राप्त हुआ और सन् 1742 में बालपोल के पतन और उसके फलस्वरूप व्हिग दल के कमजोर पड़ जाने के बाद की जिसका फायदा उठाते हुए जॉर्ज तृतीय ने राजकीय विशेषाधिकारों को पुनः प्राप्त करने का प्रयत्न किया, अस्पष्ट अवधि के बाद अठारहवीं शताब्दी के अंतिम वर्षों में मन्त्रिमंडल ने फिर से स्थायी रूप ग्रहण कर लिया। एच. डी. ट्रेल ने मन्त्रिमंडल की राजनीतिक

सकल्पना को सक्षेप में प्रस्तुत करते हुए कहा है कि वह एक ऐसा निकाय है, जिसमें आवश्यक रूप से ऐसे व्यक्ति होते हैं—

“(क) जो विधानमंडल के सदस्य हों,

“(ख) जिनके राजनीतिक विचार समान हों और जो लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल से चुने गये हों,

“(ग) जो एकीकृत नीति पर चले,

(घ) जिनका समान उत्तरदायित्व हो जो ससद् द्वारा निन्दा की जाने की अवस्था में सामूहिक त्यागपत्र द्वारा व्यक्त होता है ;

“(स) जो समान रूप से एक प्रधान मंत्री की अधीनता स्वीकार करते हों।’

इन लक्षणा का और भी सक्षेप में हम तीन शब्दों में व्यक्त कर सकते हैं—समरूपता, एकता और एक प्रधान के प्रति समान निष्ठा।

इस कार्यपालिका प्रणाली का सार यह है कि, अंतिम विवक्षेपण में, मन्त्रिमंडल ससद् की एक समिति है जिसमें लोकसभा की प्रगति के साथ-साथ लोकसभा की समिति बन जाने की प्रवृत्ति है।¹ कार्यपालिका पर ससद् के प्राधान्य के ऐतिहासिक विकास का दल प्रणाली के विकास से सम्बन्ध है। अभी कुछ पहले तक इन दो विकासों में से किसी का भी संविधान की विधि से कोई सम्बन्ध नहीं था। जैसा हम पहले कह चुके हैं, मन्त्रिमंडल सन् 1937 से पूर्व ब्रिटेन की विधियों में उस रूप में नहीं परिचित नहीं था और आज भी कोई भी व्यक्ति प्रिवी कौंसिल का सदस्य हुए बिना मन्त्रिमंडल का सदस्य नहीं हो सकता, जिसमें से, जैसा कि हम बता चुके हैं, मन्त्रिमंडल का विकास हुआ है। राजा द्वारा प्रिवी कौंसिल का पुरुषोत्तम ही ससद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिमंडल के विकास का वास्तविक कारण था। मॉण्टेस्क्यू और ब्लैकस्टन के कथनानुसार विधायी और कार्यपालिका कृत्यों के पूर्णतम पृथक्करण के द्वारा स्वतंत्रता के उद्देश्य की प्राप्ति की बात तो दूर रही, ब्रिटेन के इतिहास ने इसके विपरीत यह सिद्ध किया है कि स्वतंत्रता इनके निवृत्त सम्बन्ध से ही सुनिश्चित हो सकती है। ब्रिटेन के इतिहास की एक छोटी अवधि में विधि कहा के संविधान के इस प्रथागत विकास की सम्पूर्ण भावना के विरुद्ध रही। सन् 1701 के एक्ट ऑफ़ सेटिलमेंट की एक धारा के अनुसार

¹ वास्तव में मिनिस्टर ऑफ़ द क्रॉउन एक्ट (1937) से लॉर्ड-सभा के लिये मन्त्रियों की न्यूनतम आनुपातिक संख्या निर्धारित हो गई है। इस व्यवस्था का सामान्य प्रभाव यह हुआ है कि कम से कम तीन विभागाध्यक्ष मंत्री लॉर्ड-सभा के सदस्य होने चाहिये।

कोई भी पदधारी लोकसभा में नहीं बैठ सकता था। छह वर्ष बाद यह धारा निरस्त कर दी गई किन्तु न तो इस धारा के सम्मिलित करने के समय और न उसका निरस्त करने के समय ही राजमर्मज्ञ इस बात को समझ सकते थे कि शासनयंत्र के भविष्य पर इसका क्या और कितना प्रभाव होगा। मंत्रिमंडलीय प्रणाली का प्रादुर्भाव तभी हो गया था जब कि राजकीय विशेषाधिकार पूरी तरह समाप्त भी नहीं हुए थे और एक्ट ऑफ सेटिलमेंट की उपर्युक्त धारा का प्रयोजन यह था कि कार्यपालिका-कृत्य बृहत्तर निकाय—प्रिवी काउंसिल को—पुनः सौंप दिए जाए। यह अनुमान था कि काउंसिल के सदस्यों को लोकसभा से हटा लेने से अष्ट सदसीय व्यवस्था के द्वारा राजा की पड़व्य करने की शक्ति घट जाएगी।

निरस्त अधिनियम—सन 1707 के प्लेस एक्ट—ने मंत्रिपरिषद् को इस खतरे से तो बचा लिया, किन्तु उक्त धारा दो दिशाओं में प्रभावी बनी रही। प्रथम, धारा का जो भाग शेष रहा उसके एक अंश के अनुसार कोई भी पदधारी सरकारी अनुबन्धों को धारण नहीं कर सकता। इसका तात्पर्य यह हुआ कि मंत्रिमंडल के किसी भी सदस्य को ऐसे अनुबन्धों से सम्बन्धित किसी सम्पत्ती में किसी भी प्रकार की सक्रिय दिलचस्पी नहीं होनी चाहिए। द्वितीय, उक्त धारा स्थायी अ-सैनिक सेवा पर अब भी लागू होती है जिसका कोई भी सदस्य सराव में नहीं बैठ सकता। प्रिवी काउंसिल विधि की दृष्टि से विद्यमान है, किन्तु अब उसकी कोई भी राजनीतिक शक्ति नहीं है। जैसा कि हम पहले कह चुके हैं, मंत्रिमंडल का सदस्य पद ग्रहण करने पर प्रिवी काउंसिल का शपथप्राप्त सदस्य होना चाहिए, किन्तु एक बार प्रिवी काउंसिल का सदस्य हो जाने पर वह सदा ही उसका सदस्य बना रहता है। फलस्वरूप प्रिवी काउंसिल में तत्कालीन मंत्री ही नहीं, बल्कि और सदस्यों के साथ-साथ सभी भूतपूर्व मंत्री भी होते हैं, अतएव वह पुरुषों और आजकल कभी-कभी स्त्रियों का भी एक बहुत बड़ा निकाय होती है, जिसका प्रत्येक सदस्य सम्मानित सदस्य (राइट ऑनरेबुल) की उपाधि से विभूषित होता है।

इस प्रकार, ब्रिटेन में मंत्रिमंडल का जीवन संसद् की सद्भावना पर निर्भर है जिसका अर्थ आधुनिक व्यवस्थाओं में लोकसभा का विश्वास है। इसका मतलब यह हुआ कि अंतिम नियंत्रण निर्वाचकगण के हाथों में है। जैसा कि वाल्टर बेजहॉट ने बड़ी सूक्ष्मता के साथ बताया है, मंत्रिमंडल एक जीव है, किन्तु, अन्य जीवों के विपरीत, उसमें अपने अष्टा अर्थात् लोकसभा को नष्ट करने की शक्ति है, क्योंकि यदि लोकसभा में मंत्रिमंडल की हार हो जाए तो वह त्यागपत्र देने के स्थान पर सानी को उस सभा को, जिस पर वह स्वयं निर्भर है, भंग करने के लिए परामर्श दे सकता है। तब इस बात का निर्णय निर्वाचकगण करते हैं कि वह दल

त्रिमे के मन्त्रिमण्डल ने अपील की है, बहुमत प्राप्त करेगा या नहीं।¹ इससे यह पता चल जाना है कि मन्त्रिमण्डलीय शासन की स्थिरता किस अनिवार्य रूप में दण्ड-प्रणाली पर निर्भर है। ब्रिटेन के इतिहास में ऐसे अवसरों पर, जब कि सरकार को लोकमभा के, अपन दल में पृथक्, अन्य भागों की महायत्ना पर निर्भर रहना पड़ा है, उसका अस्तित्व मंदा ही अनिश्चित रहा है, जैसा कि, उदाहरणस्वरूप, मन् 1924 में मजदूर सरकार के मामले में और एक बार फिर मन् 1929-31 के दौरान में मिट्ट टूटा।²

यदि यह दण्ड प्रणाली मन्त्रिमण्डल का उमकी एकरूपता प्रदान करती है तो प्रधान मंत्री की स्थिति में उसका दुटना प्राप्त होती है। वास्तव में साररूप में इसलई मन्त्रिमण्डल मन्त्रि की अपेक्षा एक व्यक्ति का शासन अधिक है। उस व्यक्ति को लोकमभा के समक्ष संयुक्त मन्त्रिमण्डल के समर्थन के साथ पहुंचना चाहिए। किन्तु यह संयुक्त मार्ग स्वयं उसके ऊपर निर्भर है। मन्त्रिगण एक साथ ही पद ग्रहण करते हैं और एक साथ ही पदत्याग करते हैं, किन्तु यदि मन्त्रिमण्डल में मनमंदा हो तो प्रधानमंत्री को यह शक्ति होती है कि वह या तो मनमंदा रखनेवाले मन्त्रियों को व्यक्तिगत रूप से त्यागपत्र देने के लिए बाध्य करे या समस्त मन्त्रियों के सहित स्वयं भी त्यागपत्र दे दे। यही तरीका है जिससे इसलैंड में मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली दण्ड-प्रणाली के साथ अविच्छिन्न रूप से गुथी हुई है। ऐसे राज्यों में जहां मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली को अपनाया गया है, किन्तु उसके वन देने वाली शक्तिशाली दण्ड प्रणाली—अर्थात् निर्वाचित मभा में समर्थन करने वाले ठोम बहुमत—का अभाव है, वहां शासन कभी भी उनका स्थिर नहीं होता और वह अवस्था, जिसे मन्त्रिमण्डलीय संकट कहा जाता है, इसलैंड की अपेक्षा बहुत अधिक आती रहती है।

¹ किन्तु इस विषय पर एल० एस० एमरी की पुस्तक 'पॉइंट ऑन दि कास्टी-ट्रूप्रेशन' (मन् 1947) देखिए। इसमें लेखक ने इस बात से इनकार किया है कि "राजनीतिक शक्ति नागरिकों की ओर से विधानमंडल के द्वारा एक कार्यपालिका की, जो कि उस विधानमंडल पर निर्भर है, सौंपी जाती है।" लेखक का कहना है कि ब्रिटेन की व्यवस्था "मुकुट और राष्ट्र का संयोग" है। इनमें प्रथम को मन्त्रिमंडल और मन्त्रिसमूह में प्रतिनिधित्व प्राप्त है जो कि शासन और सूत्रपात करते हैं; दूसरे को संसद में प्रतिनिधित्व प्राप्त है जिसका काम आलोचना करना और सम्मति प्रदान करना है।

² अंतिम वर्ष में प्रधान मंत्री रेमजे मेकडॉनैल्ड अपने पद की रक्षा तभी कर सके जब कि उसने अपने अनुयायियों के विशाल बहुमत को छोड़ दिया और मुख्यतः अनुदार दल के सदस्यों को मिलाकर एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना की।

संक्षेप में, ब्रिटिश कार्यपालिका-प्रणाली की उल्लेखनीय बातें ये हैं—वह अपने अस्तित्व के लिए निर्वाचित सदन के बहुमत के समर्थन पर निर्भर रहती है, उसके (राष्ट्रीय सचट की अवस्थाओं को छोड़) सदस्य एवं ही दल में से लिए जाते हैं, प्रधान मंत्री की स्थिति उसे दृढ़ बनाती है, सन् 1937 में 'राजा के मंत्री अधिनियम' के पारण तक मन्त्रिमंडल और प्रधानमंत्री के पद की विधि में कोई चर्चा नहीं थी और उस संस्था या जिसका विधि में सदा से उल्लेख था अर्थात् प्रिवी काउंसिल का, जिसमें कि पिछले और वर्तमान सभी मन्त्रिमंडल के सदस्य होते हैं, अब कोई वास्तविक राजनीतिक महत्व नहीं है। इस विकास ने मुकुट के पुराने विशेषाधिकार बिल्कुल ही समाप्त कर दिए हैं और वे विशेषाधिकार समस्त कार्यपालिका-शक्ति के सहित विधानमंडल के नियंत्रण के अधीन हो गये हैं।

4 डॉमिनियन पद और कैबिनेट शासन

कालान्तर में संसदीय कार्यपालिका का सिद्धान्त, जैसा वह ब्रिटेन में विकसित हुआ था, उसके कुछ उपनिवेशों में प्रवर्तित किया गया जब उत्तरदायी शासन के प्रदान स्वरूप उन्हें डॉमिनियन पद प्राप्त हुआ। उत्तरदायी शासन का अर्थ तब रूप में उन उपनिवेशों में, जिनमें कार्यपालिका-वृत्त पहले साम्राज्यिक सरकार के हाथों में थे, मन्त्रिमंडलीय प्रणाली को लागू करना ही है। उत्तरदायी शासन का अर्थ वेचल नहीं है कि जिस डॉमिनियन में उसका प्रयोग किया जाता है वह अपने हितों से सम्बन्ध मामलों में विधानसबधी स्वायत्तता का उपभोग करेगा बल्कि यह भी है कि उसकी कार्यपालिका जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा प्रत्यक्षत एवं पूर्णरूपेण नियंत्रित होगी। इस प्रकार, प्रत्येक स्वशासी डॉमिनियन में भी ठीक वैसा ही हुआ है जैसा कि ब्रिटेन में, अन्तर केवल यही रहा है कि वहाँ यह विकास बहुत धीरे समय में हो गया। पुरानी व्यवस्था के अधीन उपनिवेश का गवर्नर-जनरल मुकुट अर्थात् ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधित्व करता था। किन्तु जिस प्रकार ब्रिटेन में राजा की वास्तविक राजनीतिक शक्ति संसद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिमंडल के विकास द्वारा प्रारम्भ में रोकनी और अंत में नष्ट कर दी गई, उसी प्रकार उपनिवेशों में भी गवर्नर-जनरल की शक्ति, उसको निर्वाचित सभा में बहुमतप्राप्त दल से अपने परामर्शदाताओं को चुनने के लिए बाध्य करके, नष्ट कर दी गई। ऐसा हो जाने पर कार्यपालिका शक्ति वस्तुतः ब्रिटिश सरकार के हाथों से निकलकर स्वयं डॉमिनियन को प्राप्त हो गई।

ब्रिटेन और उसके उपनिवेशों के बीच निरंतर संघर्ष बनाए रखने की कठिन समस्या को हल करने का यह तरीका उस सीमा से बहुत आगे बढ़ गया है जिस तक इसका आविष्कार करनेवाले जाना चाहते थे। इसका आरम्भ कनाडा में सन

1837 के विद्रोहों के फलस्वरूप हुआ जिनके पश्चात् लॉर्ड डरहम को गवर्नर-जनरल बनाकर कनाडा भेजा गया था। उसको कनाडा की अवस्था के बारे में रिपोर्ट देनी और भविष्य में उसके शासन के लिए सुझाव प्रस्तुत करने का विशेष कार्यभार सौंप दिया गया था। सन् 1839 की उसकी रिपोर्ट का ब्रिटिश साम्राज्य के इतिहास में बड़ा महत्व है, क्योंकि उसने उत्तरदायी शासन की ओर प्रगति सम्भव कर दी। किन्तु डरहम ने कार्यपालिका-वृत्त के सम्बन्ध में स्थानीय और साम्राज्यिक प्रश्नों के बीच भेद करने का प्रयत्न किया था और कुछ ऐसे विषय निर्धारित कर दिए थे जो ब्रिटेन में स्थित सरकार के लिए स्थायी रूप से रक्षित होने चाहिए थे। इंग्लैंड में उस समय अनेक योग्य व्यक्तियों को संदेह था कि इस प्रकार का भेद बनाए रखना सम्भव होगा या नहीं और उन्हें विश्वास था कि एक ऐसा समय आएगा जब कि सब शक्तियाँ डोमिनियनों को प्राप्त हो जाएगी। इतिहास ने इस संदेह और इस विश्वास को सही मिट्ट कर दिया है। किन्तु डरहम की रिपोर्ट का उन आलोचकों के मतानुसार क्रियान्वित न करने के बजाय अंगीकार करना पर्याप्त रूप में उचित मिट्ट हुआ है। इसका कारण यह है कि एक बार व्यावहारिक राजनीति के रूप में ग्रहण कर लिए जाने पर उत्तरदायी शासन के कारण वह सम्भव विकास सम्भव हो सका जिसमें डोमिनियनों को निर्बन्ध शक्ति प्राप्त हो सकी, जिसके बिना राष्ट्रमंडल (कॉमनवेल्थ) कायम नहीं रह सकता था।

सन् 1840 के कनाडा अधिनियम से कनाडा में मंत्रिमंडलीय प्रणाली की स्थापना नहीं हुई, किन्तु उसके कारण डरहम के उत्तराधिकारी गवर्नर-जनरलों, विशेषकर लॉर्ड मिडेलहम और लॉर्ड एनग्लिन, की राजसमंजसता के द्वारा उसका विकास सम्भव हो गया। इन पदाधिकारियों ने विधानमंडल के उन सदस्यों में से जो निम्न सदन में बहुमत दल के होते थे, कार्यपालिका परिषद् का निर्माण करना प्रारम्भ कर दिया जिसने धीरे-धीरे प्रथा का रूप धारण कर लिया, और यद्यपि ब्रिटेन की सरकार ने प्रतिक्रियावादी गवर्नर-जनरल नियुक्त करके इस विकास को रोकने के प्रयत्न किए तथापि यह नीति इतनी भ्रष्ट हुई कि सन् 1849 में तत्कालीन ब्रिटिश प्रधानमंत्री लॉर्ड जॉन रबल लोकसभा में यह कहने में समर्थ हो सका कि—

“यदि कनाडा के वर्तमान मंत्रिमंडल को लोकसभा और सभा का समर्थन प्राप्त है तो वह पदावस्था रहेगा। इसके विपरीत यदि प्रांत की राय उसके विरुद्ध हो तो गवर्नर-जनरल अन्य मनाहकारों को नियुक्त करेगा और यहां अंगीकार किए गए नियम के अनुसार ही कार्य करेगा।”

ब्रिटेन की सनद् के दोनों सदनों ने बहुमत द्वारा इस नीति को स्वीकार कर दिया और उस समय से अपनी कार्यपालिका पर अपने विधानमंडल द्वारा नियंत्रण रखने के कनाडा के अधिकार पर कभी कोई प्रश्न नहीं उठाया गया है। कनाडा

डॉमिनियन की स्थापना करने वाले सन् 1867 के अधिनियम ने मद्रिमडलीय प्रणाली के अस्तित्व को मान लिया जब कि उससे म्यारहवें अनुच्छेद में यह कहा गया कि "कनाडा की सरकार को सहायता और सलाह देने के लिए एक परिषद् होगी जो महारानी की कनाडा की प्रिवी कांसिल कहलाएगी", और व्यवहार में यही मद्रिमडल है।

इसी बीच उत्तरदायी शासन का सिद्धान्त न्यूजीलैंड और आस्ट्रेलिया के कुछ उपनिवेशों को भी प्रदान कर दिया गया था। इस प्रकार, जब आस्ट्रेलिया की कॉमनवेल्थ की स्थापना का समय आया तब पूर्ववर्ती पृथक इकाइयों में पहले से ही स्वीकृत मद्रिमडलीय प्रणाली नए अधिनियम के अधीन कार्यपालिका-व्यवस्थाओं का एक आवश्यक अंग बन गई। सन् 1900 के कॉमनवेल्थ अधिनियम के अनुच्छेद चौथे में कहा गया है—

"प्रथम सामान्य निर्वाचन के पश्चात् राज्य का कोई भी मंत्री तीन महीने से अधिक की अवधि के लिए तब तक पद धारण नहीं कर सकेगा जब तक कि वह या तो सिनेटर या प्रतिनिधि-सभा का सदस्य न हो या न बन जाए।"

इस उद्धरण में इस बात का स्पष्ट संकेत है कि आस्ट्रेलिया के कॉमनवेल्थ में संसदीय कार्यपालिका है। यही बात दक्षिणी अफ्रीका में भी हुई जब 1910 में वहाँ संघ की स्थापना हुई। 1909 के साउथ अफ्रीका एक्ट के अनुच्छेद 14 में उपर्युक्त कॉमनवेल्थ अधिनियम के अनुच्छेद 62 की प्रायः अक्षर प्रत्यक्ष पुनरावृत्ति हुई है। जब 1960 में दक्षिणी अफ्रीका गणतन्त्र बनकर ब्रिटिश कॉमनवेल्थ से हट गया, तब भी संसदीय कार्यपालिका का सिद्धान्त बना रहा। सन् 1961 के अधिनियम में जिसके द्वारा गणतन्त्र का गठन हुआ स्पष्ट उल्लिखित है कि 'नार्वेयलिका प्रेसीडेन्ट' ने निहित है जो कार्यपालिका परिषद् (या कैबिनेट) के परामर्श से कार्य करेगा। उसमें आगे कहा गया है कि कोई भी मंत्री तब तक तीन महीने से अधिक पद धारण नहीं कर सकेगा जब तक वह संसद् के किसी भवन का सदस्य न हो या न बन जाय।

जब दक्षिणी आयरलैंड स्वशासी डॉमिनियम बना तब भी संसदीय कार्यपालिका का यही सिद्धान्त प्रस्थापित किया गया। यद्यपि अब आयर गणतन्त्र बन चुका है और कॉमनवेल्थ छोड़ चुका है, फिर भी आयरिश फ्री स्टेट कॉन्स्टीट्यूशन अधिनियम (1922) के अनुच्छेद 51 में कैबिनेट शासन के सिद्धान्त की इतनी स्पष्ट व्याख्या हुई है कि वह यहाँ उद्धृत करने योग्य है। उसमें कहा गया है—

"आयरिश स्वतन्त्र राज्य की कार्यपालिका-सत्ता एतद्द्वारा राजा में निहित घोषित की जाती है और कनाडा डॉमिनियन में कार्यपालिका-सत्ता के प्रयोग को नियमित करने वाली विधि, प्रथा और सांविधानिक रिवाज के अनुसार, मुकुट के प्रतिनिधि द्वारा प्रयुक्त होगी। आयरिश स्वतन्त्र राज्य के शासन

मे सहायता और सलाह देने के लिए एक परिपद् होगी जो कार्यपालिका परिपद् कहलाएगी। कार्यपालिका परिपद, प्रतिनिधि-सदन के प्रति उत्तरदायी होगी और उसमें कम-से-कम पांच और अधिक-से-अधिक सात मंत्री होंगे जो मुकुट के प्रतिनिधि द्वारा कार्यपालिका परिपद् के अध्यक्ष के नामनिर्देशन पर नियुक्त किए जाएंगे।”

दक्षिणी अफ्रीका के गणतन्त्र की भांति आयरलैंड के गणतन्त्र ने भी संसदीय कार्यपालिका के सिद्धान्त को कायम रखा है। सन् 1937 के संविधान में जो सरकारी तौर पर आयरलैंड का संविधान कहलाता है, अनेक समुचित अनुच्छेदों में यह सिद्धान्त स्पष्ट रूप में समाविष्ट है। उसमें कहा गया है कि प्रेसीडेंट डेल आयरीन के (जिसका सरकारी अनुवाद हाउस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स है) नामनिर्देशन पर प्रधान मंत्री की नियुक्ति, और प्रधान मंत्री के नामनिर्देशन पर शासन के अन्य सदस्यों की नियुक्ति करेगा, ‘शासन डेल आयरीन के समक्ष उत्तरदायी होगा’ और ‘शासन के सदस्यों द्वारा प्रशासित राज्य के विभागों के लिये सामूहिक रूप में उत्तरदायी होगा।’ बर्मा, आस्ट्रेलिया तथा न्यूजीलैंड के श्वेत डॉमिनियनों में उत्तरदायी शासन का विकास 1926 के साम्राज्यिक सम्मेलन के निर्णयों और 1931 को वेस्टमिन्स्टर सविधि के पारित होने से, जिससे द्वारा उनकी पूर्ण स्वतन्त्रता मान्य हुई, पूरा हो गया। यह समझना कठिन है कि उपनिवेशों में यदि कोई दूसरी कार्यपालिका प्रणाली लागू होती तो ब्रिटिश राष्ट्र-मंडल कैसे बना रह सकता था जो इस बड़ी तेजी से बदलनवाले ससार में स्वतन्त्र राष्ट्रों के समुदाय के रूप में अतिरिक्त बना हुआ है।

5 फ्रेञ्च गणतंत्र में मन्त्रिमंडल

तृतीय गणतन्त्र के प्रारम्भिक दिनों में सर हेनरी मेन ने लिखा था कि “कोई भी ऐसा विद्यमान पदाधिकारी नहीं है जिसकी स्थिति फ्रांसीसी राष्ट्रपति से अधिक दयनीय हो। फ्रांस के पुराने राजा राज्य करते थे और साथ ही शासन भी करते थे। दीयर के अनुसार, भाविधानिक राजा राज्य करता है किन्तु शासन नहीं करता। अमरीका का राष्ट्रपति शासन करता है किन्तु राज्य नहीं करता। यह बात केवल फ्रांस के राष्ट्रपति पर ही लागू होती है कि वह न तो राज्य करता है और न शासन ही करता है।” यद्यपि इस कथन की भाषा कुछ उग्र है तथापि उसमें तृतीय गणतन्त्र के राष्ट्रपति की स्थिति, जैसी कि वह प्रारम्भिक वर्षों में थी और जैसी वह सार रूप में अन्त तक बनी रही, मोटे तौर से सही रूप में व्यक्त होती है। चतुर्थ गणतन्त्र (सन् 1946) के संविधान ने भी राष्ट्रपति की वास्तविक शक्तियों में कोई मूल परिवर्तन नहीं किया। तब भी वास्तविक तथ्य यही था कि फ्रांस में राष्ट्रपति नाममात्र का कार्यपालक था न कि वास्तविक।

वास्तविक कार्यपालिका तो एक मन्त्रिमण्डल था, जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता था और जो संसद् के प्रति उत्तरदायी था। राष्ट्रपति 'एक' नामधारी कार्यकारी था जिसे बड़ी-बड़ी नाममात्र शक्तियाँ प्राप्त थी परन्तु जिनके प्रयोग पर एक उत्तरदायी संसदीय कैबिनेट के कार्य का वास्तविक नियंत्रण था। वास्तव में, इस प्रणाली के फ्रेञ्च आलोचकों की शिकायत थी कि फ्रेञ्च राष्ट्रपति केवल 'समद् और मन्त्रिमण्डल का बँदी' था।

तृतीय एव चतुर्थ गणतन्त्रों में फ्रान्स के प्रधानमंत्री की स्थिति ब्रिटेन के प्रधानमंत्री से कुछ भिन्न थी। वह मंत्रियों को नियुक्त एवं पदच्युत कर सकता था परन्तु वास्तव में फ्रेञ्च संसद् की विलक्षण दल-प्रणाली के कारण उसे बड़ी सावधानी से कार्य करता पड़ता था। ऐसा कोई मुद्दा इस नहीं था जो सदन में बहुमत दल बन सकता। अतः कैबिनेट को अपनी स्थिरता के लिये संसदीय दलों के सहयोग के समर्थन पर निर्भर रहना पड़ता था। प्रधानमंत्री को उसका समर्थन तब तक मिलता था जब तक कि वह उसके किसी अंग के मत के विरुद्ध नहीं जाता था। अतएव, उसको सदा यही डर रहता था कि वही वह इस प्रकार निर्धारित सङ्कुचित सीमा का उल्लंघन न कर जाए। यही कारण है कि मन्त्रिमण्डलों का परिवर्तन ब्रिटेन की अपेक्षा फ्रांस में बहुत अधिक होता था। मन्त्रिमण्डलीय सत्र के इस प्रश्न को और भी स्पष्ट रूप से समझने की आवश्यकता है। ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलीय सत्र का सम्बन्ध सामान्यतया विपटन से होता है, क्योंकि लोकसभा में पराजित मन्त्रिमण्डल या तो त्यागपत्र देता है या राजी को लोक-सदन भंग करने का परामर्श देता है। यदि वह त्यागपत्र देता है तो साधारणतः यह होता है कि नए मन्त्रिमण्डल को विद्यमान लोकसभा में पर्याप्त समर्थन नहीं मिल पाता और तब उसे भंग करना अनिवार्य हो जाता है। ऐसी स्थिति में निर्णय निर्वाचकगण के हाथों में होता है। ब्रिटेन में ऐसा बहुत कम हुआ है जब कि समद ने अपनी पूरी निर्धारित अवधि के अन्त तक कार्य किया हो। क्योंकि कालांतर में प्रशासन की बागडोर ढीली पड़ने लगती है और उपनिर्वाचनों का निर्णय उसके प्रतिकूल होने लगता है और वह परिस्थिति के और अधिक विगड़ने से पूर्व ही संसद को भंग करने की सिफारिश करता है। किन्तु फ्रांस में बिल्कुल भिन्न प्रकार का क्रम चलता था। तृतीय गणतन्त्र के अधीन फ्रांस में संसद् का कार्यकाल चार वर्ष था, और संविधान के अनुसार सिनेट की सम्मति से राष्ट्रपति इससे पहले भी संसद् को भंग कर सकता था। किन्तु तृतीय गणतन्त्र के इतिहास में केवल एक बार, राष्ट्रपति मेकमेहोन के अधीन सन् 1877 में, ऐसा मौका आया जब कि निर्धारित कार्यकाल से पूर्व संसद को भंग लिया गया। इसे गणतन्त्र विरोधी चाल, संसद को छकाने के लिए राष्ट्रपति और सिनेट के बीच एक पड़्यत्र, अर्थात् दो वर्ष पूर्व निर्मित गणतन्त्र को समाप्त करने और एक जनमतीय (Plebiscitary) प्रणाली स्थापित

करने के लिये पड़्यत समझा गया। यह साधन विचारवान् गणतन्त्रवादियों की दृष्टि में इतना अधिक निन्दित हो गया कि तृतीय गणतन्त्र के दौरान में फिर कभी इसका प्रयोग नहीं किया गया।

फ्रांस में तृतीय गणतन्त्र के अधीन किसी मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र देने पर केवल यही होता था कि सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त करने के लिए दलों का नए सिरे से संयोजन होता था और त्यागपत्र देने वाले मन्त्रिमण्डल में कोई एक विभाग धारण करने वाला व्यक्ति नए मन्त्रिमण्डल में भी अवसर कोई अन्य विभाग धारण करता था। यदि फ्रांस में मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित समदीय दलों में से किसी एक के उससे अलग हो जाने के कारण मन्त्रिमण्डल के पतन के प्रत्येक अवसर पर साधारण निर्वाचन की उसमें पुनर्स्थापना होती तो संभवतः वहाँ लोकतन्त्र जीवित ही नहीं रह सकता था। किन्तु फ्रांस में मन्त्रिमण्डलीय शासन जिस दुर्बल दल-प्रणाली पर आधारित था उसने अनेक बुराईयों को जन्म दिया और फ्रांस में ससदीय कार्य-पालिका-प्रणाली की बदनाम करने में इसका सबसे अधिक हाथ रहा। अपने उद्गम-स्थान इंग्लैंड की तरह एक वास्तविक दल-प्रणाली पर मजबूती के साथ आधारित न होने के कारण फ्रांस में मन्त्रिमण्डल का निर्माण और पोषण सरकारी पदों के वितरण के द्वारा होता था और प्रधानमंत्री सदा मित्रों की खोज में लगा रहता था जिससे कि वह अपने आपको मन्त्रिमण्डलीय सचट से बचा सके जो हमेशा उस पर सवार रहता था। फ्रांसीसी मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की सबसे बड़ी आलोचना बदाबित् यह है कि तृतीय गणतन्त्र के अधीन एक मन्त्रिमण्डल का औसत जीवनकाल केवल दस महीने का रहा।

चतुर्थ गणतन्त्र के सविधान के निर्माण फ्रांस में समदीय व्यवस्था की सुरक्षा के लिए निरन्तर मन्त्रिमण्डलीय सचटों से पैदा होने वाले खतरे के प्रति जगहजगह थे और उन्होंने उनके निवारण के प्रयत्न भी किए। इस सविधान के चार अनुच्छेद मन्त्रिमण्डल पर विश्वास या उसकी निन्दा प्रकट करने के तरीके और परिणामों की व्याख्या करते हैं। ऐसे प्रश्न केवल राष्ट्रीय सभा में ही रखे और विचार जा सकते थे, उच्च सदन में नहीं। सविधान के अधीन निर्धारित नियमों के अनुसार यदि किसी मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल के पहले अठारह महीने के बाद किसी अठारह महीनों की अवधि में दो मन्त्रिमण्डलीय सचट पैदा होते तो मन्त्रिमण्डल सभा के अध्यक्ष से परामर्श करके सभा को भग करने का निश्चय कर सकता था, और यदि वह वैसा निश्चय करता तो गणराज्य के राष्ट्रपति का सभा भग करने की आज्ञा निवालीनी पड़ती थी और साधारण निर्वाचन का आदेश देना होता था जो सभा के भग किए जाने के एक महीने के अन्दर ही हो जाना चाहिए था। इतना एहतियात रखने पर भी चतुर्थ गणतन्त्र के पहले दशक में मन्त्रिमण्डल का औसत जीवनकाल वास्तव में कम होकर 6 महीने का ही रह गया।

चतुर्थ गणतन्त्र के प्रारम्भिक दिनों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण सभा के तीन मुख्य दलों—समाजवादी, माध्यवादी, और मसीही सोवतवादी (Christian Democrats)¹ के सहमेलन द्वारा हुआ, किन्तु कुछ ही समय बाद उसके स्थान पर अन्य ग्रुप बनने लगे। कुछ भी हो, अनेक फ्रांसवासी ससदीय कार्यपालिका के गुणों पर सदेह करते हैं चाहे उसका आधार विनया ही व्यापक क्यों न हो। वे ससद द्वारा निर्वाचित और केवल नाममात्र की शक्तियाँ वाले राष्ट्रपति पर सिद्धान्तरूप में इस आधार पर आपत्ति करते हैं कि ऐसी प्रणाली देश में शासन की सत्ता और विदेशों में उसकी प्रतिष्ठा का दुर्बल कर देती है। वे लागू अमरीकी प्रणाली² को पसन्द करते प्रतीत होते हैं जिसके द्वारा राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है और उसे वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं जिन पर विधानमण्डल का कोई नियन्त्रण नहीं होता। अ-ससदीय अथवा जनमतीय कार्यपालिका की धारणा के प्रति फ्रांसीसियों का यह प्रेम बहुत पुराना है। इसका स्रोत नेपोलियनी परम्परा है। यही राजनीतिक भावना जनरल बूलाजे के उस आन्दोलन के पीछे भी थी, जिसके द्वारा उन्होंने जनमतीय कार्यपालिका की पुनः स्थापना के प्रयत्न से सन् 1886 में एक महान् सफट पैदा कर दिया था। गणराज्य की शक्ति न बूलाजे पड़यंत्र को कुचल दिया, किन्तु फ्रांस में ससदीय नियंत्रणों से रहित एक लोक-निर्वाचित कार्यपालिका को फिर से स्थापित करने की आशा समाप्त नहीं हुई है। महत्वात् उस शक्तिशाली समर्थन से शिथिल होती है जो जनरल डि गॉल को प्राप्त हुआ जब उसने सन् 1947 में 'फ्रांसीसी जन-संगारोह'³ नाम का आन्दोलन प्रारम्भ किया।

यह प्रयास एक नये ससदीय दल के निर्माण के लिये उतना नहीं था जितना राष्ट्रीय मत के एक ब्यूह के निर्माण के लिये था जिसकी सहायता से डि गॉल ऐसे शासन की स्थापना करने की आशा करता था जिससे चतुर्थ गणतन्त्र की कम-जोरियाँ दूर हो सकती हैं। किन्तु उस समय यह ब्यूह पर्याप्त मात्रा में सुदृढ़ नहीं बन सका और वह सक्रिय राजनीति से हट गया। उसके उपरान्त एलजीरिया की स्थिति से उत्पन्न 1958 के सफट में, जब कि फ्रांस में गृह-युद्ध छिड़ने की नौबत आ चुकी थी, प्रेसीडेण्ट कोटो ने उसे प्रधान मंत्री का पद स्वीकार कर पुनः राजनीति में प्रवेश करने के लिये राजी कर लिया। सभा ने अच्छे बहुमत से उसे स्वीकार कर लिया और 6 महीनों के लिये आज्ञापति (Decree) द्वारा शासन करने के पूरे अधिकार उसे प्रदान कर दिये। इसी बीच ससद ने उसे एक नया संविधान

¹ M R P.—Mouvement Republicain Populaire

² अगले अध्याय में वर्णित

³ Rassemblement du Peuple Français

तैयार करने का भी अधिकार दिया, जिसे जनमत संग्रह के लिये प्रस्तुत किया जाना था। तदनुसार शासन ने सविधान तैयार किया और ससद-सदस्यों की तदर्थ नियुक्त समिति ने उसपर विचार किया। सितम्बर 1958 में जनमत-संग्रह में जनता के विशाल बहुमत ने उसका अनुमोदन किया। उस वर्ष के अन्त के पहले ही नये सविधान के अनुसार डि गॉल राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ, समुक्त सत्र में ससद के दोनों भवनों द्वारा नहीं, जैसा पूर्व गणतन्त्र में होता था, बल्कि एक ऐसे निर्वाचकमण्डल द्वारा जिसमें सभी ससद सदस्यों के अतिरिक्त फ्रांस तथा समुद्रपार के प्रवेशों के मेयर एब स्थायी परिषदों के प्रत्यायुक्त भी शामिल थे। इन सब की कुल सख्या लगभग 76000 थी।

पंचम गणतन्त्र के सविधान (1958) में स्पष्ट कहा गया है कि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री को नियुक्त करेगा और प्रधान मंत्री के प्रस्ताव पर शासन के अन्य सदस्यों की नियुक्ति करेगा (अनुच्छेद 8) और शासन ससद के समक्ष उत्तरदायी होगा (अनुच्छेद 20)। यहाँ तक पंचम गणतन्त्र में फ्रांस में ससदीय कार्यपालिका बनी रही। परन्तु पहले की कार्यपालिका से इसमें कई विभिन्नताएँ थी। प्रथम, जैसा हमने बताया है, राष्ट्रपति का निर्वाचन केवल ससद सदस्यों द्वारा ही नहीं, बल्कि एक निर्वाचकमण्डल द्वारा हुआ जिसमें अन्य स्रोत सख्या में ससद सदस्यों से बहुत अधिक थे। द्वितीय यद्यपि कैबिनेट ससद के समक्ष उत्तरदायी थी, तो भी मंत्री किसी भी सदन के सदस्य नहीं हो सकते थे। इस प्रकार के दलों के अनुशासन और निर्वाचकों के दबाव से बचे रहे। तृतीय, राष्ट्रपति को कार्यपालिका का सक्रिय अध्यक्ष बनाया गया और उसे विधानमंडल पर नियंत्रण के व्यापक अधिकार दिये गये। इन अधिकारों में ससद को, जिसका सामान्य सत्र वर्ष में केवल साडे पाँच सत्रों का था भंग करने का अधिकार भी शामिल है। इसका अर्थ यह हुआ कि यदि ससद में शासन की निन्दा का प्रस्ताव स्वीकृत हो तो राष्ट्रपति सभा को भंग कर नये निर्वाचन करा सकता है। अन्त में सविधान ने राष्ट्रपति को गणतन्त्र की संस्थाओं, राष्ट्र की स्वतंत्रता, राज्य-प्रदेश की अखण्डता अथवा राज्य के अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों के पालन के लिये खतरा उपस्थित होने की स्थिति का मुकाबला करने के लिये कठोर आपत्तिकालीन कार्यवाही करने का अधिकार भी दिया। इन बातों को देखते हुए इस नये शासन-संगठन को हम शक्तियों के आंशिक पुनर्बंरण पर आधारित अर्ध राष्ट्रपति शासन प्रणाली कहें तो शायद अधिक उपयुक्त होगा।

डि गॉल के शासन के प्रथम चार वर्षों में वास्तव में, सविधान की भाषा और उसके अधीन अपनी शक्तियों की डि गॉल की व्याख्या में वर्धमान अन्तर रहा। अपनी वृद्धावस्था और अपनी हत्या के प्रयत्नों को देखकर डिगॉल ऐसे भाविष्य के बारे में सोचने लगा कि जब उसने हाथ में सत्ता नहीं होगी। अक्टूबर

1962 में एक सत्र उपस्थित हुआ जब राष्ट्रीय सभा के सदस्यों की संख्या के पूर्ण हिस्से में संविधान में संशोधन का प्रस्ताव करने की प्रक्रिया की शक्ति शक्ति राष्ट्रीय सभा के निर्वाचन संविधान के अनुच्छेद 6 में निर्दिष्ट निर्वाचकगण द्वारा किया जाने के स्थान पर सार्वजनिक मतधिकाधिकार द्वारा हो। उसने इस परिवर्तन की स्वीकृति, (संविधान के अनुच्छेद 89 के अनुसार जिसमें संशोधन प्रक्रिया उल्लिखित है) परिवर्तन-समन्वयी प्रस्ताव का सत्र के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, जनमतसंग्रह समन्वयी अनुच्छेद 11 का आधे से तेज 28 अक्टूबर का एक सत्र जनमत संग्रह के द्वारा प्राप्त करने का विचार प्रकट किया। इस अवसर पर एक संसदीय सभा में शामिल होने के विरुद्ध विरोध का प्रस्ताव पारित किया। तब राष्ट्रपति ने सभा को बंद कर दिया और उसका बाद एक सत्र सार्वजनिक निर्वाचन में हिस्सा ले सकेंगे की अवधि समाप्त होना का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। सभा भी अधिवेशन प्राप्त हुआ।

इसी बीच अक्टूबर में जनमत संग्रह विधायिका सम्पन्न हुआ और उसमें राष्ट्रपति के प्रस्ताव का 61 प्रतिशत मत प्राप्त हुआ। 1988 के संविधान के राष्ट्रपति के निर्वाचन के सिद्धान्त और प्रक्रिया में सम्बन्धित अनुच्छेद 6 और 7 का संशोधन करने के लिए एक सरकारी विधेयक तैयार किया गया। इस प्रकार, वह अन्त में, संसदीय कार्यपालिका की जनसंख्या प्रेसिडेंसी (Plebanary Presidency) में परिवर्तित करने के अगले उद्देश्य में सफल हुआ। संशोधित प्रक्रिया के अनुसार प्रथम राष्ट्रपति निर्वाचन विधायिका दिनांक 1989 में हुआ और निर्वाचन सत्र वर्ष की दूसरी अवधि के दिने निर्वाचित हुआ, हालांकि इससे पहले द्वितीय मतदान की आवश्यकता नहीं।

II इटली के गणतंत्र में संसदीय प्रणाली

इटली के गणतंत्र के संविधान के अधीन संसदीय प्रणाली उत्तरदायित्व का सिद्धान्त पुनः प्रवर्तित किया गया है। यह सिद्धान्त सन् 1818 के राष्ट्रीय संविधान में निहित था और इटली राज्य की प्रथम सरकारों के अग्रिम उम्मीदों के लिए तब तक होता रहा, जब तक कि पार्लियामेंट अधिनायकवाद ने उसे समाप्त नहीं कर दिया। मूल संविधान के अनुच्छेद 89 में कहा गया था कि संसदा के राजा नियुक्त एवं पदच्युत करता है ; किन्तु अनुच्छेद 87 में कहा गया था कि मंत्रिमण्डल सत्र के प्रति उत्तरदायी होगा और कोई भी विधियाँ या सरकारी कार्य-कारिणी तब तक प्रभावकारी नहीं होंगी जब तक कि उन पर किसी भी व्यक्ति के हस्ताक्षर न हों। अनुच्छेद 86 में कहा गया था कि संसदा के प्रतिनिधि मंडल या सत्र में मत देने का अधिकार नहीं होगा जब तक कि वे उनमें से किसी एक के सदस्य न हों ; किन्तु उनको दोनों सदनों में प्रवेश का अधिकार होगा और

प्रार्थना किए जाने पर उनको मुना भी जा सकेगा। इस धारा का साधारणतया यह अर्थ लगाया गया कि प्रधानमंत्री पर यह दायित्व था कि वह किसी सदन का सदस्य न होने वाले मंत्री को या तो सिनेट का सदस्य नियुक्त करे, या उसे प्रतिनिधि-सदन में प्रथम स्थान रिक्त होने के अवसर पर उसकी सदस्यता के लिए सम्मिलित बनाए। इस प्रकार इटली में संविधानी एकतरफ के अधीन उस मंत्रिमंडलीय प्रणाली का उदाहरण विद्यमान था जैसी ब्रिटेन में प्रचलित है।

अतः, जब हम यह देखते हैं कि फासिज्म के सत्ताखंड होने तक इटली के लोगों को 50 वर्षों से भी अधिक का ऐसी सांविधानिक प्रणाली का अनुभव था, तो हमें इस बात पर कोई आश्चर्य नहीं होता कि अधिनायकवाद और उसके समस्त अनिष्ट-कार परिणामों की प्रतिक्रिया के रूप में वे संसदीय कार्यपालिका के सिद्धान्त की पुनरावृत्ति चाहते हों। इटली के नवीन गणतंत्र में राष्ट्रपति सात वर्षों के लिए संसद (अर्थात् दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन) के द्वारा निर्वाचित होता है। इस निर्वाचन में संसद के साथ प्रत्येक प्रादेशिक परिषद् के तीन प्रतिनिधि भी भाग लेते हैं जिनका चुनाव इस प्रकार किया जाता है कि अल्पसंख्यकों का भी प्रतिनिधित्व मिल सके। किन्तु राष्ट्रपति को कोई प्रत्यक्ष राजनीतिक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 89 और 90 में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि उसका कोई भी कार्य प्रधानमंत्री या किसी उपयुक्त मंत्री, जो उत्तरदायित्व ग्रहण करता है, की पूर्णता के बिना मान्य नहीं होगा और राष्ट्रपति राजद्रोह के अपराध संविधान के उल्लंघन में किए गए कार्यों के सिवाय किसी बात के लिए उत्तरदायी नहीं होगा। राजद्रोह और संविधान के उल्लंघन की अवस्था में उस पर संसद् द्वारा महाभियोग चलाया जा सकता है।

नए गणतंत्र के संविधान के अध्याय तीन के पांच अनुच्छेद मंत्रिमंडल अथवा मंत्रिपरिषद् की हैसियत, उसके स्वरूप और कृत्यों की विवेचना करते हैं। इसमें कहा गया है कि राष्ट्रपति प्रधानमंत्री का नाम निर्देशन करता है जो मंत्रियों के नामों को प्रस्तुत करता है और इस प्रकार गठित मंत्रिमंडल को अपने निर्माण के आठ दिनों के अन्दर निरपेक्ष बहुमत द्वारा संसद् के दोनों सदनों का विश्वास प्राप्त कर लेना चाहिए। दोनों सदन शासन में अविश्वास या उसकी निन्दा का प्रस्ताव पेश करने के लिए समान रूप से सक्षम हैं। किन्तु दोनों सदनों में से किसी भी सदन में विपरीत मत के फलस्वरूप मंत्रिमंडल त्यागपत्र देने के लिये बाध्य नहीं है। यह व्यवस्था शासन की अस्थिरता की मुआयना को कम करने के लिये एहतियात के रूप में की गई है। मंत्रिमण्डल मंत्रिमंडल के कार्यों के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी है और प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए उत्तरदायी है। अतएव, यह स्पष्ट है कि इटली के नवीन गणतंत्र का राष्ट्रपति केवल नाममात्र का कार्यकारी है और वास्तविक कार्यकारी तो प्रधानमंत्री और

मन्त्रिमंडल है जो संसद के प्रति उत्तरदायी है। दूसरे शब्दों में, इटली के गणतंत्र में संसदीय कार्यपालिका है और इस सम्बन्ध में उसका संविधान इटली के प्रारम्भिक संविधानों राज्य और ग्रेट ब्रिटेन के संविधानों के समान ही है।

7 संसदीय कार्यपालिका पर दोनों विश्व युद्धों के प्रभाव

संसदीय कार्यपालिका, जो प्रथम विश्वयुद्ध के छिड़ने के समय पश्चिमी और उत्तरी योरोप के अधिकतर संविधानी राज्यों में विद्यमान थी, युद्ध के परिणामस्वरूप पुनर्गठित अथवा निर्मित नए राज्यों के द्वारा सामान्यतया अपनाई गई थी। कैबिनेट शासन का सिद्धान्त जर्मनी, आस्ट्रिया, चेकोस्लोवाकिया, पोलैंड, फिनलैंड और एस्टोनिया, लटविया तथा लियुएनिया के तीन वास्तविक राज्यों के युद्धोत्तर संविधानों में न्यूनाधिक स्पष्ट रूप में समाविष्ट किया गया था। यूगोस्लाविया का संविधान युद्ध से पहले के संविधान के संविधान का हफामान था और रूमानिया में युद्ध से पहले का संविधान आवश्यक परिवर्तनों के साथ परिवर्धित राज्य को लागू किया गया था। परन्तु हंगरी की युद्धोत्तर संविधानिक स्थिति अत्यन्त अनिश्चित थी।

ये व्यवस्थाएँ युद्ध के तुरन्त बाद के काल के आशावाद के प्रभाव में की गई थी, परन्तु अधिकतर राज्यों में, विशेषकर हिटलर द्वारा असीमित सत्ता ग्रहण करने के बाद जर्मनी में बाद के वर्षों के सामाजिक एवं राजनीतिक गड़बड़ के कारण उनका धीरे धीरे मूलोच्छेदन हो गया। ऐसा, उदाहरणार्थ, पोलैंड में हुआ जहाँ 1921 के संविधान के अधीन सिनेट और डायट (Diet) के संयुक्त सत्र द्वारा सत्त बर्ष के लिये निर्वाचित राष्ट्रपति अवर सदन के प्रति उत्तरदायी मंत्रियों के द्वारा अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता था। किन्तु यह संविधान पहले से कुछ समय से निलम्बित जैसा ही था और 1935 में उसके स्थान पर एक दूसरा संविधान आगया जिसके अनुसार राष्ट्रपति को अधिनायकवत् सत्ताएँ प्राप्त हो गईं जिनमें सिनेट के एक-तिहाई सदस्यों को नामनिर्देशित करने की सत्ता भी शामिल थी। इसके साथ एक नये निर्वाचन कानून में सरकारविरोधी दलों को, वास्तविक रूप में, मताधिकार से वंचित कर दिया। इस प्रकार 1939 में पोलैंड में हिटलर का दबाव आरम्भ होने तक उसकी संसदीय कार्यपालिका प्रायः विलुप्त हो चुकी थी।

चेकोस्लोवाकिया में, 1920 के संविधान के अधीन, संसदीय कार्यपालिका पोलैंड की अपेक्षा कुछ अधिक समय तक चलती रही। प्रेसीडेण्ट का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन और सिनेट के संयुक्त अधिवेशन द्वारा सत्त बर्ष के लिये होता था। एक प्रधान मंत्री और मन्त्रिमंडल होता था जो प्रतिनिधि-सदन के प्रति उत्तरदायी होते थे। परन्तु इस कृत्रिम राज्य में अनेक राष्ट्रजातियों एवं राजनीतिक गुटों

के अस्तित्व के कारण ससदीय प्रणाली की स्थिरता बड़ी कठिनाई से बच्यम रही। जब चेकोस्लोवाकिया को सितम्बर 1938 में म्यूनिख के घातक निर्णय के फल-स्वरूप स्पूटेनलैंड का प्रदेश जर्मनी को सौंपना पड़ा उस समय यह व्यवस्था अत्यन्त निर्वल हो गई और अगले वर्ष मार्च में जब हिटलर ने बोहोमिया और मोरेविया के प्रान्त जर्मनी में सम्मिलित कर लिये तो उसका अन्त हो गया।

द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान ये दोनों राज्य और ये अन्य राज्य जिनकी हमने चर्चा की है, विदेशी आधिपत्य में रहे। युद्ध की समाप्ति पर उनमें से अधिकांश राज्यों की राजनीतिक समस्याएँ साम्यवादी ढांचे में ढाली गई जिससे कार्यपालिका प्रणाली उस प्रणाली से बहुत भिन्न थी जिसे उन्होंने प्रथम विश्वयुद्ध के बाद पश्चिम से ग्रहण किया था। उदाहरणार्थ, पोलैंड में 1936 के स्टालिन के सविधान पर आधारित 1952 के सविधान के अनुसार राज्य का नाम बदलकर पोलिश लोकगणराज्य रखा गया और व्यवहार में कार्यपालिका शक्ति साम्यवादी दल के नेताओं के हाथों में पहुँच गई। 1959 में एक नया सविधान प्रख्यापित हुआ। उसकी भाषा में साम्यवादी दस्तावेज का कोई बिहू नहीं था। उदाहरणार्थ, अनुच्छेद 15 में कहा गया था कि डायाट (Sejm) अर्थात् विधानसभा 'राज्य सत्ता का सर्वोच्च अंग' है और अनुच्छेद 30 में कहा गया था कि 'कैबिनेट शासन का सर्वोच्च कार्यकारी एवं प्रशासनिक अंग' है। किन्तु दो ऐसे भी अंग हैं जिनका पारम्भात्मक सविधानवाद से कोई सम्बन्ध नहीं है, वे हैं—प्रथम, राज्य परिषद् (Council of States) जिसके पास विधि-निर्माण में सूत्रपात करने का प्रभावी अधिकार है और द्वितीय, नियन्त्रण का सर्वोच्च बोर्ड (Supreme Board of Control) जो आर्थिक नियोजन का संचालन करता है। तिस पर भी ऐसा प्रतीत होता है कि यद्यपि पोलैंड राजनीतिक एवं विचारधारा की दृष्टि से 'मॉस्को का अत्यन्त निष्ठावान एवं मेधावी मित्र' बन गया, फिर भी पोलैंड के लोगो में पश्चिम के साथ उनकी पुरानी सांस्कृतिक सहानुभूति बहुत कुछ बनी हुई है और उन्होंने किसी भी अन्य साम्यवादी राज्य के लोगो से अधिक सामाजिक स्वतंत्रता प्राप्त कर ली है।

जिन राज्यों का हमने वर्णन किया है उनमें से, अन्त में, केवल तीन राज्य साम्यवादी जाल से बच सके और अपनी ससदीय कार्यपालिका को पुनः स्थापित कर सके। ये राज्य जर्मनी (हालांकि छिन्न रूप में), ऑस्ट्रिया और फिनलैंड थे। सन् 1949 में जर्मनी ने संघीय गणतन्त्र के लिये मूलविधि का प्राल्प तैयार करते समय जर्मन साविधानिक विधिज्ञा के सामने मार्गदर्शक के रूप में 1919 का वेमर सविधान था जिसे हिटलर ने समाप्त कर दिया था। उन्होंने कम से कम उसकी भावना को स्वीकार किया। वेमर सविधान के अधीन राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता के मत द्वारा सात वर्ष के लिये होता था। बीस या इससे

अधिक आयुवाले समस्त स्त्री-पुरुषों को मताधिकार प्राप्त था। तृतीय श्रेण्य गणतंत्र के संविधान के समान इस संविधान ने भी राष्ट्रपति की विशद शक्तियों का उल्लेख किया था जिनका प्रयोग वास्तव में संघीय चान्सेलर (प्रधान मंत्री) और मन्त्रिमंडल करते थे जो शासन का संचालन करते थे और राइखरट्राग के समक्ष उत्तरदायी थे। इस संविधान ने जर्मनी में उसके इतिहास में पहली बार संसदीय कार्यपालिका की स्थापना स्पष्ट रूप में की थी।

सन् 1949 में मूलविधि द्वारा पश्चिमी जर्मनी में संसदीय कार्यपालिका की पुनः स्थापना हुई। इस संविधान के अधीन राष्ट्रपति का निर्वाचन सात वर्ष के स्थान पर, जैसा पहले होता था, पाँच वर्ष के लिये, लोह-मतदान द्वारा बल्कि एक संघीय सम्मेलन (Federal Convention) द्वारा किया जाता था जो एक संयुक्त सभा होती थी जिसमें बण्डेस्ट्राग (अवर सदन) के सदस्य और आनुपातिक निर्वाचन की पद्धति से राज्यों की प्रतिनिधिक सभाओं द्वारा निर्वाचित उतने ही (बण्डेस्ट्राग के सदस्यों के बराबर) सदस्य होते थे। परन्तु संघीय शासन चान्सेलर और संघीय मंत्रियों के हाथों में है। मूलविधि के 62-69 अनुच्छेदों में स्पष्ट उल्लेख है कि चान्सेलर और कैबिनेट बण्डेस्ट्राग के प्रति उत्तरदायी हैं और वे सभी तक पब्लिक रह सकते हैं जब तक उन्हें उस सदन के बहुमत का विश्वास प्राप्त रहे।

ऑस्ट्रिया के संघीय गणतंत्र का जन्म जर्मनी के वैमर गणतंत्र के लगभग साथ ही हुआ था परन्तु यह ऑस्ट्रिया प्रथम विश्वयुद्ध के फलस्वरूप विघटित ऑस्ट्रिया-हंगरी के साम्राज्य का छोटा सा अवशेष मात्र था। उसका संविधान 1920 में प्रख्यापित हुआ था। उसके अधीन राष्ट्रपति का निर्वाचन दोनों सदनों (Nationalrat और Bundesrat) के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्ष के लिये होता था। वह वास्तव में कुछ कार्यपालिका-कार्य करता था परन्तु उसके अधिकांश कार्य अवर सदन (Nationalrat) के प्रति उत्तरदायी संघीय मन्त्रिमंडल द्वारा सम्पन्न होते थे। सन् 1929 में संविधान का कुछ बातों में संशोधन हुआ परन्तु उसके बाद शीघ्र ही नाज़ी दबाव का प्रतिरोध करने के प्रयत्नों के सिलसिले में वह धीरे धीरे निर्बल होना गया और 1938 में ऑस्ट्रिया के जर्मनी में सम्मिलित किये जाने के साथ समाप्त हो गया।

युद्ध के बाद 1920 का संविधान, 1929 के संशोधन के रूप में, नई परिस्थिति में आवश्यक कुछ परिवर्तनों सहित पुनर्जीवित किया गया और 1955 में ऑस्ट्रिया द्वारा प्रभुत्व सम्पन्न स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से पूर्ण रूप में कार्यान्वित हो रहा है। इस संविधान के वर्तमान रूप के अनुसार राष्ट्रपति समान एवं गुप्त मतदान द्वारा 6 वर्ष के लिये निर्वाचित होता है। कार्यपालिका सत्ता संघीय राष्ट्रपति और संघीय शासन (अर्थात् संघीय चान्सेलर और उसके मन्त्रिमण्डल) से मिलकर बनती

है। राष्ट्रपति चान्सलर को और उसके मुताबक पर मंत्रियों की नियुक्ति करता है। सविधान की भाषा के अनुसार राष्ट्रपति केबिनेट के मंत्रियों की नियुक्ति करने में स्वतंत्र है परन्तु चूँकि संघीय चान्सलर और केबिनेट के मंत्री तब तक अपने कार्य नहीं कर सकते जब तक उन्हें अबर सदन के बहुमत का विश्वास प्राप्त न हो, ऐसे ही व्यक्ति मंत्री बनाये जा सकते हैं जिन्हें ससद् के बहुमत का विश्वास प्राप्त हो। केबिनेट के मंत्री अपने और अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कार्यों के लिये अबर सदन के प्रति उत्तरदायी हैं। सविधान के अनुसार 'जिस मंत्री के विषय विश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत हो उसे पद से मुक्त कर दिया जाना चाहिये'।¹ स्पष्ट है कि आस्ट्रिया के संघीय गणतंत्र में संसदीय कार्यपालिका है।

फिनलैंड का गणतंत्र स्वतंत्र प्रभुत्वसम्पन्न राज्य के रूप में 1919 में स्थापित हुआ था जब कि वर्तमान सविधान प्रख्यापित किया गया था। सन् 1906 में, जब फिनलैंड रूसी शासन में बना हुआ था, फिनलैंड के कुछ मामलों के लिये एक एक-सदनी विधानमण्डल का निर्माण किया गया था। इस सभा का 1928 के ससद् अधिनियम द्वारा रूपान्तरण हुआ जिसने द्वारा वह प्रणाली स्थापित हुई जिसके अनुसार फिनलैंड की वर्तमान एक-सदनी ससद् का निर्वाचन होता है और उसकी कार्य-प्रणाली सम्बन्धी नियम बनाये जाते हैं। फिनलैंड के सविधान के अनुसार जो दस्तावेजी है, हालांकि वह खण्डात्मक है, राष्ट्रपति का परोक्ष रूप में, परन्तु एक असाधारण रूप में, निर्वाचन होता है। सविधान के अनुच्छेद 23 में कहा गया है कि जनता 300 राष्ट्रपति-निर्वाचकों का चुनाव करेगी। इस चुनाव के लिये मताधिकार वही होगा जो चेम्बर ऑफ रिप्रेजेंटेटिव्स के चुनाव के लिये है, अर्थात् सार्विक वयस्क मताधिकार और निर्वाचन आनुपातिक निर्वाचन पद्धति से होगा। तीन सौ निर्वाचक गुप्त रूप में मतदान करते थे। यदि राष्ट्रपति पद के लिये किसी भी उम्मीदवार को ढाले गये मनो में से आधे प्राप्त नहीं होते तो द्वितीय मतदान होता आवश्यक था। इस प्रकार निर्वाचित राष्ट्रपति को कुछ वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त थी, परन्तु उसके अधिकांश कार्य तभी वैध समझे जा सकते थे जब उन पर किसी मंत्री के प्रतिहस्ताक्षर होने थे और इस मंत्री के लिये यह आवश्यक था कि वह कौंसिल ऑफ स्टेट, या केबिनेट, का सदस्य हो और उसे निर्वाचित सदन का विश्वास प्राप्त हो (अनुच्छेद 36 और 43)। राष्ट्रपति और कौंसिल ऑफ स्टेट के बीच विवाद उपस्थित होने की अवस्था में, अन्तिम निर्णय कौंसिल का होता था परन्तु तभी तक जब तक वह सविधान के

¹ आस्ट्रिया की सरकार को प्रेस और सूचना सेवा, विद्युत द्वारा प्रसारित Austria : facts and figures (चतुर्थ संस्करण, 1961, अनूदित) से उद्धृत।

अनुकूल कार्य करती थी। संविधान की अंतिम व्याख्या करने का कार्य सर्वोच्च न्यायालय का था। सन् 1930 के बाद फिनलैंड में कुछ फासिस्टों के उपद्रव हुए परन्तु वे 1932 में समाप्त हो गये और उनका कैबिनेट प्रणाली पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा और जब फिन लोगो को जर्मनी के साथ विनाशकारी मंत्री करनी पड़ी, तब भी नाज़ियों का फिनलैंड की सरकारी कार्यपद्धति पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ा। सन् 1944 के बाद रूसी दबाव के फलस्वरूप, कुछ सत्तावादी तत्व प्रबल होने लगे परन्तु 1947 में उनका निराकरण कर दिया गया और संसदीय कार्यपालिका की कार्यविधि पुनः पूर्णरूप से स्थापित हो गई।

यहाँ जापान के विषय में भी कुछ कहना उचित होगा जहाँ अमेरिका के प्राधान्य के अधीन 1947 में प्रख्यापित संविधान के द्वारा अधिकांश में पश्चिमी नमूने पर आधारित संसदीय कार्यपालिका स्थापित की गई थी। प्राविधिक दृष्टि से नया संविधान 1889 के साम्राज्यिक संविधान के संशोधन के रूप में अंगीकार किया गया था परन्तु वास्तव में उसका पूर्ण रुपान्तरण हो गया था। सम्राट बना हुआ है परन्तु केवल 'राज्य के एव जनता की एकता के प्रतीक' के रूप में। सम्राट (Diet) में दो सदन हैं प्रतिनिधि-सदन (House of Representatives) और पार्षद-सदन (House of Councillors) जिसने हाउस ऑफ पीयर्स का स्थान ग्रहण कर लिया है। दोनों का बराबर मतधिकार के आधार पर परन्तु भिन्न प्रणालियों से निर्वाचन होता है। प्रधान मंत्री का वरण संसद् में से उसके सदस्यों द्वारा होता है। कैबिनेट में प्रधान मंत्री और उसके द्वारा नियुक्त ग्यारह से सोलह तक मंत्री होते हैं। कम से कम आधे मंत्री सराब में से लिये जाने चाहिये जिसके प्रति वे सामूहिक रूप में उत्तरदायी हैं।

इस प्रकार पूर्वी योरोप तथा एशिया में साम्यवादी प्रणालियों के अतिक्रमण और आइबेरिया (स्पेन तथा पुर्तगाल) में सत्तावादी शासन के बने रहने के बावजूद अधिकांश महत्वपूर्ण योरोपियन राज्यों में संसदीय कार्यपालिका बनी हुई है और दो प्रमुख एशियाई राज्यों—जापान और भारतवर्ष—में स्थापित की गई है। कनाडा, ऑस्ट्रेलिया तथा न्यूजीलैंड में भी यह जारी है और अफ्रीका के नये स्वतंत्र राज्यों में से कुछ में स्थिर संसदीय शासन का विश्वसनीय आधार सिद्ध हो सकती है।

अ-संसदीय या स्थायी कार्यपालिका

1 सामान्य विचार

‘कैबिनेट शासन’ और ‘राष्ट्रपति-शासन’ इन पदों का प्रयोग प्रायः उस भेद को प्रकट करने के लिये किया जाता है जो ‘संसदीय कार्यपालिका’ तथा ‘अ-संसदीय कार्यपालिका’ के प्रयोग से प्रकट होता है, परन्तु यदि इन पदों की सावधानी के साथ परिभाषा न की जाए तो ये भ्रमात्मक हो सकते हैं। जैसा कि हम पहले कह चुके हैं, हो सकता है कि निर्वाचित राष्ट्रपति वास्तविक कार्यकारी न हो और उस दशा में कार्यपालिका वास्तव में ऐसे मन्त्रिमण्डल के हाथों में होती है, जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है और जो संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। पुनः यह आवश्यक नहीं है कि मन्त्रिमण्डलीय सरकार एक व्यक्ति के शासन के विपरीत एक निकाय का ही शासन हो। जैसा कि हम बता चुके हैं, इंग्लैंड का मन्त्रिमण्डल वास्तव में प्रधान मंत्री के द्वारा ही नियुक्त होता है और इस शर्त के अलावा कि उसने मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्यों को संसद के एक या दूसरे सदन का सदस्य होना चाहिए और वे साधारणतया उसके दल के सदस्य होंगे, उसकी पसन्द पर कोई और निर्बन्ध नहीं है। इसके विपरीत राष्ट्रपति शासन प्रणाली में राष्ट्रपति में आवश्यक रूप में अपने कैबिनेट अधिकारियों को (Cabinet Officers) जिस नाम से वे समुक्त राज्य में पुकारे जाते हैं, चुनने की निर्वाह स्वतन्त्रता नहीं होती, बल्कि समुक्त राज्य में कार्यपालिका के और न्यायपालिका के बड़े महत्वपूर्ण पदों पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति के लिये सविधान के अनुसार सिनेट के बहुमत की स्वीकृति आवश्यक होती है। कुछ भी हो, व्यक्तियों के एक निकाय में कार्यपालिका शक्ति का वितरण बड़ा कठिन है। कार्यपालिका शक्ति की सम्पूर्ण प्रवृत्ति एक व्यक्ति के हाथों में केन्द्रीभूत होने की ओर है, और केवल निर्वाचन प्रणाली से इस बात की गारंटी नहीं मिलती कि उसका वितरण होगा। उदाहरण के लिए ब्रिटेन में चूँकि मन्त्रिमण्डल के अधिकतर सदस्य लोकसभा के सदस्य होते हैं, इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि मन्त्रिमण्डल में अधिकांश में जनता के प्रतिनिधि ही होते हैं हालांकि उनका निर्वाचन भावी मन्त्रियों के रूप में नहीं होता। अतएव, इस बात में मन्त्रिमण्डलीय और राष्ट्रपतीय शासन अथवा संसदीय और अ-संसदीय कार्यपालिकाएँ एक

समान हो सकती है। ऐसे गणराज्यों के भी उदाहरण हैं, जैसे स्विट्जरलैंड, जहाँ वास्तव में विधानमंडल के द्वारा ही कार्यपालिका का निर्वाचन होता है, परन्तु ऐसा निर्वाचन संसदीय अथवा अ-संसदीय कार्यपालिका दोनों में से किसी का भी अन्तर्निहित लक्षण नहीं है।

अ-संसदीय कार्यपालिका कभी-कभी स्थायी कार्यपालिका कही जाती है और इस अर्थ में यह बात सही है कि विधानमंडल के किसी भी कार्य से वह हटाई नहीं जा सकती। ऐसी स्थायी कार्यपालिका ऐसे राज्य में मिलेगी जहाँ एक वशानुगत कार्यपालिका वास्तव में कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करती है, जैसा पूर्व जर्मन साम्राज्य (1871-1918) में होता था। परन्तु पाश्चात्य जगत में ऐसा कोई राज्य आज नहीं बचा है। एक दूसरे प्रकार की स्थायी कार्यपालिका आजकल के साम्यवादी राज्यों में दिखाई देती है जहाँ कार्यपालिका निश्चय ही संसदीय नहीं है, हालांकि उसे अ-संसदीय कहने से गलत धारणाएँ बन सकती हैं। सन् 1936 के स्टालिन संविधान (1947 में संशोधित)¹ के अनुसार 'यू एस एस आर में राज्य-शक्ति का सर्वोच्च अंग-यू एस एस आर की सर्वोच्च सोवियत' है (अनुच्छेद 30), परन्तु सर्वोच्च सोवियत का अध्यक्षमण्डल (Presidium) सर्वोच्च सोवियत के कभी-कभी होनेवाले सत्रों के अन्तर्काल में अध्यादेश द्वारा विधि-निर्माण कर सकता है। 'राज्य-शक्ति का सर्वोच्च अंग (स्टालिन संविधान के अनुसार) यू एस एस आर की मति-परिषद्—कौंसिल ऑफ मिनिस्टर्स (जिसका नाम 1946 तक कौंसिल ऑफ पीपुल्स कमिसारस था) है (अनुच्छेद 64)। उसके सदस्यों की नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत के द्वारा या सत्रों के अन्तर्काल में अध्यक्ष-मण्डल द्वारा होती है और सिद्धान्त में वह सर्वोच्च सोवियत या सत्रों के अन्तर्काल में अध्यक्षमण्डल के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु वास्तव में, मति-परिषद् के कार्य केवल कार्यपालिका-क्षेत्र तक ही सीमित नहीं हैं क्योंकि उसे आमिति द्वारा विधि-निर्माण की शक्ति प्राप्त है। किसी भी रिश्ते में इन दोनों निकायों को—अध्यक्ष-मण्डल और मतिपरिषद्—को कम्युनिस्ट पार्टी की सेण्ट्रल कमिटी के साथ घनिष्ठ रूप में मिलकर कार्य करना पड़ता है क्योंकि, जैसा स्टालिन ने स्वीकृत किया था 'सर्वहारावर्ग (मजदूर वर्ग) का अधिनायक तब, सारत मजदूरवर्ग का पथ-प्रदर्शन करनेवाली शक्ति के रूप में कम्युनिस्ट पार्टी का अधिनायक तब है।'²

¹ सन् 1961 में यू. एस. एस. आर. के मंत्रिमंडल के अध्यक्ष और सोवियत यूनियन की कम्युनिस्ट पार्टी की सेण्ट्रल कमिटी के प्रथम सेक्रेटरी निकिता ख्रुश्चेव ने एक नये संविधान का प्रारूप तैयार करने के लिये एक आयोग नियुक्त किया था परन्तु 1964 में उसके पतन तक कोई रिपोर्ट प्रकाशित नहीं हुई थी।

² देखिये Leninism (1940)

परन्तु साविधानिक कार्यपालिका से हमारा आशय यह नहीं है। अतः स्पष्ट है कि लोकतंत्र के उपकरण के रूप में कार्य करनेवाली अ-संसदीय कार्यपालिका के दृष्टान्त के लिये हमें अन्यत्र देखना चाहिये।

यह लोकतन्त्रात्मक मूल्य, जो असंसदीय कार्यपालिका में निहित समझा जाता है हमें शक्तियों के पृथक्करण के पुराने सिद्धांत तक पहुँचा देता है। हमारे लिए यह संकेत दिया जाता है कि यदि राष्ट्रपति कार्यपालिका के कृत्यों को सम्पादित करने के लिए जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है, तो अन्य प्रयोजन के लिए निर्वाचन निकाय के द्वारा उसके कार्यपालीय कृत्य सीमित नहीं होने चाहिए। कृत्यों का ऐसा निरपेक्ष विभाजन केवल सिद्धान्तरूप में ही सम्भव हो सकता है, क्योंकि कार्यपालिका के कार्य के एक भाग का सम्बन्ध विधायी शक्ति की आज्ञा-प्तियों के निष्पादन से भी होता है। परन्तु जहाँ कार्यपालिका अ-संसदीय होती है, वहाँ वे सब शक्तियाँ, जो कि सविधान के अनुसार कार्यपालिका की होती हैं, वास्तव में उनके पालन करने के लिए निर्वाचित व्यक्ति के पद की होती हैं। इसके विपरीत, जहाँ कार्यपालिका संसदीय होती है वहाँ वे शक्तियाँ, जो कि सविधान में कार्यपालिका के लिए निर्धारित होती हैं, वास्तव में उस व्यक्ति की नहीं होती जो उनके निष्पादन के लिए वशानुगत आधार पर नियुक्त होता है या निर्वाचन द्वारा चुना जाता है।

जिन सविधानों में अब हम इस दृष्टिकोण से परीक्षा करेंगे वे पर्याप्त मात्रा में विभिन्न हैं। इनमें प्रथम अर्थात् संयुक्तराज्य का सविधान अ-संसदीय कार्यपालिका का प्रथम उदाहरण है, दूसरा अर्थात् स्विट्जरलैण्ड का सविधान विश्व की साविधानिक प्रणालियों में एक अनुपम उदाहरण प्रस्तुत करता है; देखने में उसकी कार्यपालिका संसदीय है, किन्तु व्यवहार में उसमें कृत्यों का पृथक्करण प्रदर्शित होता है। तृतीय अर्थात् तुर्की गणतंत्र की कार्यपालिका एक नए ही प्रकार की कार्यपालिका का उदाहरण है, जिसमें संसदीय और असंसदीय दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं की विशेषताओं का मेल दिखाई देता है।

2 संयुक्तराज्य में सिद्धान्त का प्रयोग

अमरीका के संयुक्तराज्य में अ-संसदीय या स्थायी कार्यपालिका के सिद्धान्त का सर्वोत्तम उदाहरण मिलता है। इससे सविधान के निर्माताओं ने विधान-मंडल से कार्यपालिका की स्वतन्त्रता के सिद्धान्त का चरम व्यावहारिक सीमा तक प्रयोग किया। यद्यपि एक महत्वपूर्ण मामले में, जिस पर हम अभी दृष्टिपान करेंगे, वह प्रणाली, जिसे उन्होंने प्रारम्भ में स्थापित किया था, व्यावहारिक रूप में रुद्धि और प्रथा के द्वारा पर्याप्त रूप से परिवर्तित हो गई है, फिर भी पृथक्करण का सिद्धान्त यथावत् बना हुआ है। सविधान में कहा गया है कि “कार्यपालिका

शक्ति अमरीका के संयुक्तराज्य के राष्ट्रपति में निहित होगी" और "समान अवधि के लिए चुने गए उप-राष्ट्रपति के साथ वह अपना पद चार वर्ष की अवधि के लिए धारण करेगा।" इन दोनों पदाधिकारियों के निर्वाचन के लिए प्रारम्भिक व्यवस्था संविधान के अनुच्छेद 2 के खण्ड 1 में निर्धारित की गई थी; परन्तु सन् 1804 में बारहवें संशोधन द्वारा उसका अभाकरण कर दिया गया, जिसके अनुसार राष्ट्रपति के पश्चात् अधिकतम सख्या में मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को उप-राष्ट्रपति बनाने के बजाय यह व्यवस्था की गई कि इन दोनों पदों में से प्रत्येक के लिए दो पृथक् मतदान होंगे।

जैसा कि हम पहले बता चुके हैं, प्रारम्भिक धारा और संशोधन में की गई विस्तृत व्यवस्था पर प्रयोग बिलकुल बन्द हो गया और संविधान-निर्माताओं का यह उद्देश्य कि ये निर्वाचन प्रत्यक्ष जन-प्रभाव से मुक्त रखे जाने चाहिए, बुरी तरह निष्फल हुआ। संविधान में कहा गया है कि प्रत्येक राज्य से उतने निर्वाचक चुने जाएंगे जितने कि प्रतिनिधि-सदन और सिनेट में उसके प्रतिनिधि हों अर्थात् कांग्रेस में उस राज्य के प्रतिनिधियों की सख्या के बराबर। ये निर्वाचक प्रत्येक राज्य में समवेत होकर राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति पदों के उम्मीदवारों का नाम निर्देशन करेंगे और उनके लिए मत डालेंगे। ऐसा कर वेने के पश्चात् वे उम्मीदवारों के नामों और उनके द्वारा प्राप्त मतों को सिनेट के अध्यक्ष के पास भेजेंगे, जो कि कांग्रेस के दोनों सदनों की उपस्थिति में मतों को खोलकर उनकी गणना करेगा।

परन्तु व्यवहार में ऐसा बिलकुल नहीं होता। वास्तव में वे दो अवसर ही, जिन पर प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन का निर्वाचन हुआ था, ऐसे थे जिनमें यह बात हुई। उसके उपरांत से तो दलीय सम्मेलन के विकास ने राष्ट्रपति के निर्वाचन को पूर्णरूपेण लोक-निर्वाचन बना दिया है। अब तो वास्तव में यह होता है कि निर्वाचनों के लिए नियत तारीख से बहुत पहले ही विभिन्न दल अपने अधिवेशन करते हैं और उनमें से प्रत्येक दल हर एक पद के लिए उम्मीदवार चुनता है। अतएव, जब प्रत्येक राज्य के लोग निर्वाचकों का निर्वाचन करते हैं, तो वे यह भी जानते हैं कि वे राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति पद के लिए किस उम्मीदवार के लिए मतदान कर रहे हैं, और इस तरह बाद में उन्हीं निर्वाचकों का सम्मेलन औपचारिक मात्र ही रह जाता है। प्रत्येक पद का वह उम्मीदवार, जिसको किसी एक राज्य में बहुमत प्राप्त होता है, उस राज्य का उम्मीदवार होता है, और वह इस भाँति उतने निर्वाचक-मत प्राप्त करता है जितने कि उस राज्य के कांग्रेस सदस्य होते हैं। इसमें बहुमत की बहुलता या अल्पता का कोई विचार नहीं होता, क्योंकि निर्वाचकों के निर्वाचन की इस पद्धति में राज्य में के समस्त मतदाताओं के उतने ही मत होते हैं, जितने कि निर्वाचक उस राज्य में से चुने जाने होते हैं।

इस भाति इस प्रसंग में सम्पूर्ण राज्य निर्वाचन-क्षेत्र बन जाता है, और निर्वाचकों का निर्वाचन उस उम्मीदवार के अनुसार, जिसके लिए मत देने को वे प्रतिज्ञाबद्ध होने हैं, सामूहिकरूपेण होता है।

इस योजना का व्यावहारिक रूप दो उदाहरणों से स्पष्ट हो जाएगा। हम दो राज्यों को लेते हैं, एक विशाल जनसंख्या वाला राज्य न्यूयॉर्क और दूसरा अल्प जनसंख्या वाला राज्य मेन। कल्पना कीजिए कि राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार क और ख हैं तथा उप-राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार ग और घ हैं। 1967 की जनगणना के अनुसार न्यूयॉर्क राज्य की जनसंख्या लगभग एक करोड़ सत्तर लाख है और मेन के राज्य की लगभग दस लाख। नई जनगणना के फलस्वरूप 1961 में स्थानों का पुनर्वितरण हुआ जिसमें न्यूयॉर्क की प्रतिनिधि सभा में 41 सदस्य मिले और मेन को 2। इनमें मिनेट के दो-दो सदस्य शामिल करने से न्यूयॉर्क 43 राष्ट्रपति-निर्वाचक चुनता है और मेन 4। यदि न्यूयॉर्क राज्य को एक करोड़ सत्तर लाख व्यक्तियों के मत देने वाले भाग का अधिकांश राष्ट्रपति पद के लिए क को और उप-राष्ट्रपति पद के लिए ग को मत देता है तो क्रमशः क और ग को राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के रूप में न्यूयॉर्क राज्य के पूरे 43 मत प्राप्त हो जाते हैं। इसी भाति, यदि मेन राज्य के दस लाख मतदाताओं का अधिकांश राष्ट्रपति पद के लिए ख को और उप-राष्ट्रपति पद के लिए घ को मत देता है तो क्रमशः ख और घ ही राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के पदों के लिए मेन राज्य के समस्त छह मतों को प्राप्त करेंगे। इससे यह समझ लेना कठिन नहीं होगा कि राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिए छोटे राज्यों की अपेक्षा बड़े राज्यों में सफलता प्राप्त करना कितना महत्वपूर्ण है। किसी एक उम्मीदवार के लिए वास्तव में यह सम्भव हो सकता है कि वह सब के ग्यारह लघुतम राज्यों में सफलता प्राप्त कर ले, परन्तु उस उम्मीदवार से पराजित हो जाए जिसने न्यूयॉर्क में सफलता प्राप्त की है।

इस विशिष्ट व्यवस्था का परिणाम वृद्धा यह होता है कि प्रारम्भिक जनमतों और अन्तिम परिणाम के बीच भारी अन्तर देखने में आता है। उदाहरणार्थ, राष्ट्रपति लिक्न को ही लीजिए। सन् 1860 में उनके विरुद्ध तीन उम्मीदवार थे और उनका निर्वाचन 180 निर्वाचक-मतों से हुआ जब कि उनके तीनों विरोधियों को प्राप्त निर्वाचक-मतों की कुल संख्या 123 थी, परन्तु वे लोग, जिन्होंने उन निर्वाचकों के लिए जो कि लिक्न के पक्ष के थे, मत दिए, संख्या में 1,860,000 थे, जब कि उनके विरोधियों के लिए मत देने वालों की संख्या 2,810,000 थी। दूसरे शब्दों में, लिक्न को अपने देश के मतदानाओं के केवल 40 प्रतिशत का ही समर्थन प्राप्त था। सन् 1912 के एक निर्वाचन में राष्ट्रपति विल्यम को 435 निर्वाचक-मत मिले, जब कि उनके तीन विरोधियों ने मिलकर 96 मत ही

सविधान के निर्माताओं का आशय था, प्रत्यक्ष होता है), परन्तु विश्व के अग्रगण्य राज्यों में यह राज्य ही एक ऐसा उदाहरण² है जहाँ राष्ट्रपति का चुनाव जनता के द्वारा होता है और वह वास्तविक कार्यकारी भी है। इन दोनों तथ्यों से मिलकर एक अ-संसदीय कार्यपालिका अनिवार्य हो जाती है, क्योंकि यदि कांग्रेस स्वेच्छा से राष्ट्रपति को हटा सकती (उसे केवल महाभियोग के द्वारा ही हटाया जा सकता है) तो निर्वाचक व्यवस्था, चाहे सविधान में उल्लिखित मूल रूप में या आजकल के व्यावहारिक रूप में, बिल्कुल ही निरर्थक हो जाती।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ बड़ी वास्तविक हैं, हालाँकि उनके प्रयोग में राष्ट्रपति के व्यक्तित्व के अनुसार न्यूनाधिक्य होता रहता है और संकट के समय तो वे और भी अधिक हो सकती हैं। उसका कार्य तो कांग्रेस द्वारा पारित की गई विधियों का निष्पादन करना होगा है, किन्तु वह उनके बनाने में कांग्रेस की कार्यवाहियों पर प्रभाव भी डाल सकता है और डालता है। प्रथम, वह कांग्रेस को एक वार्षिक सदेश या तो स्वयं या अपने एक प्रतिनिधि के द्वारा, जो कि उसे पढ़ता है, देता है। परन्तु यदि परिस्थितियों की गंभीरतावश आवश्यक हो तो वह एक से अधिक बार भी सदेश देने के आशय से कांग्रेस को आमंत्रित कर सकता है। उसके इस अधिकार का विधि निर्माण पर बड़ा प्रभाव हो सकता है, विशेष रूप से उस समय जब कि उसका प्रयोग किसी सफल वक्ता द्वारा किया जाए जो कि कांग्रेस को स्वयं ही संबोधित करना पसन्द करे, जैसा कि, उदाहरणस्वरूप, बुद्धो विल्सन और फ्रैंक-लिन रुजवैल्ट दोनों ने किया था। दूसरे, राष्ट्रपति कांग्रेस के किसी सदस्य के द्वारा किसी विषय पर अपने विचारों को विधेयक के रूप में प्रस्तुत कर सकता है। परन्तु यह स्मरण रखना चाहिए कि राष्ट्रपति और उसके मन्त्रिमण्डल के पक्षाधिकारियों में से कोई भी न तो सिनेट के और न प्रतिनिधिसदन के कार्य में ही भाग ले सकता है, और इस दृष्टि से कांग्रेस को प्रभावित करने की राष्ट्रपति की शक्ति अधिकतर सदनों में दलों की स्थिति पर निर्भर रहती है। जहाँ राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्येक चौथे वर्ष होता है, वहाँ प्रतिनिधि सदन का और सिनेट के तृतीय-यावश का प्रत्येक दूसरे वर्ष होता है। इसलिए, जहाँ यह संभव है कि किसी दल की लोकप्रियता, जिसने किसी व्यक्तिविशेष को राष्ट्रपति के पद पर आसीन किया हो, सदनों में उसको बहुमत प्राप्त करा दे, वहाँ यह भी हो सकता है कि आगामी निर्वाचन पर वह राष्ट्रपति, जिसे दो वर्ष और कार्य करना है, अपना समर्थन खो दे।

चिर भी राष्ट्रपति के पास विधिनिर्माण प्रक्रिया के दूसरे छोर पर एक महत्वपूर्ण शक्ति होती है, जो सदनों में उसके दल के अल्पमत के प्रभाव को आसानी से दूर कर सकती है। कोई भी विधेयक दोनों सदनों में पारित हो जाने के पश्चात्

² सन् १९६४ से कान्सा को छोड़कर।

भी तब तक विधि नहीं बन सकती जब तक कि राष्ट्रपति उस पर हस्ताक्षर न कर दे। ऐसे हस्ताक्षर करने से वह इनकार कर सकता है (जैसे दस दिनों के भीतर अपनी इनकारी की सूचना देनी चाहिए), और यदि वह ऐसा करे, तो विधेयक फिर कांग्रेस को लौटाया जाएगा, और प्रत्येक सदन में स्पष्ट दो-तिहाई बहुमत से उसका पारित होना आवश्यक होगा। जैसी कि कल्पना की जा सकती है, ऐसा बहुमत प्राप्त करना बहुत कठिन है, जब तक कि राष्ट्रपति का दल अत्यंत अल्पसंख्यक न हो। व्यवहार में, राष्ट्रपति के द्वारा निषिद्धविधेयक बाद में कदाचित् ही आवश्यक बहुमत प्राप्त कर सकता है और इस प्रकार राष्ट्रपति का निवेधाधिकार उसके पास एक बड़ा शक्तिशाली शस्त्र हो सकता है।

इसके अतिरिक्त, राष्ट्रपति स्वतन्त्र सेना और नौसेना का सर्वोच्च सेनापति होता है। सघीय शासन की समस्त महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ करना उसी का कार्य है, और विदेशी मामलों का संचालन भी उसके ही हाथ में होता है, हालांकि सिनेट कुछ नियुक्तियों पर अपनी अनुमति देने से इनकार कर सकती है, और राष्ट्रपति के द्वारा की गई संधि पर भी दो-तिहाई सिनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है। अतः, युद्ध की घोषणा करने की शक्ति पूर्णरूप में कांग्रेस की है, परन्तु स्पष्टतः कार्यपालिका की कार्यवाही ऐसी अवस्था उत्पन्न कर सकती है कि युद्ध अपरिहार्य हो जाए।

इस भाँति, हास्य कि संयुक्तराज्य में कार्यपालिका और विधानमंडल के बीच सम्बन्ध विद्यमान रहते हैं, जिनकी घनिष्टता दोनों की शक्ति तथा राष्ट्रपति के व्यक्तिपर पर निर्भर होती है, फिर भी ये दोनों शक्तियाँ बिल्कुल पृथक् हैं और यह बात निश्चितता के साथ कही जा सकती है कि विश्व के किसी भी संविधानी राज्य में आज ऐसा कोई भी पदाधिकारी विद्यमान नहीं है, जिसकी शक्तियाँ इतनी विस्तृत हों जैसी कि अमरीका के संयुक्तराज्य के राष्ट्रपति की है। यदि वह पुनर्निर्वाचित होना चाहता है¹ तो वह निस्संदेह, जैसे-जैसे निर्वाचन का समय आता जाता है, दल के महान् गुटों (Caucuses) के अधीन होता जाता है, जो अमरीका की राजनीति का नियंत्रण करते हैं; परन्तु देश के अन्य किसी राजनीतिज्ञ से अधिक नहीं। किंतु वास्तविक रूप में अपने पद के चार वर्षों में, जब तक कि वह अ-सांविधानिक रूप से कार्य नहीं करता, उसकी शक्ति सिवाय उन बातों के, जिनका हम उल्लेख कर चुके हैं, अबाधित रहती है और उसकी स्थिति निर्विवाद बनी रहती है। और, अतः भी, यदि लोकमत उसके साथ

¹ कोई भी व्यक्ति दो बार से अधिक निर्वाचित नहीं हो सकता, और यदि उसने किसी दूसरे को निर्वाचित अवधि के दो वर्ष से अधिक पूरे कर लिये हों तो केवल एक बार (बार्देसवा संशोधन, 1951)

के लिए सभापतित्व के पद को धारण नहीं कर सकता। उसे अपने इस पद के वर्ष में अन्य मंत्रियों के वेतन से कुछ अधिक वेतन मिलता है। मंत्रियों की सघीय परिषद् का यह सभापति बहुधा गणतंत्र का राष्ट्रपति कहलाता है, परन्तु अन्य मंत्रियों के ऊपर उसकी प्राथमिकता 'केवल औपचारिक' अवस्था है। यह किसी भी अर्थ में मुख्य कार्यकारी नहीं है।'

इस भाँति, स्विट्जरलैंड की मन्त्रि-परिषद्, प्रथम दृष्टि में, अत्यन्त निश्चित अर्थ में संसदीय कार्यपालिका है परन्तु यदि हम उसकी कार्यवाही को अधिक गहराई से देखें तो हमें ज्ञात होगा कि व्यवहार में यह स्थायी कार्यपालिका है। सदन द्वारा निर्वाचित परिषद् के सातों सदस्यों के लिए, चुने जाने के पूर्व, इन सदस्यों में से किसी एक का सदस्य होने की जरूरत नहीं है, हाँवाकि वे साधारणतया सबस्य होन है परन्तु यदि वे सदस्य हो, तो जैसे ही उनका परिषद् के लिए निर्वाचन हो जाता है, उन्हें सदन के अपने स्थान से त्यागपत्र देना पड़ता है। दूसरे शब्दों में, कार्यपालिका गद पर निर्वाचित होने के साथ विधायी कृत्य से त्यागपत्र देना आवश्यक है। परिषद् के सदस्य अपनी चार वर्ष की अवधि के अवसान पर बहुधा पुनर्निर्वाचन हो जाते हैं, और उनमें से कुछ तो इस पद पर लगातार चार पाँच बार तक रहे हैं।

परन्तु कार्यपालिका और विधानमंडल के सम्बन्ध के विषय में स्विट्जरलैंड की प्रथा अमरीकी प्रथा के बिल्कुल विपरीत है। जहाँ संयुक्तराज्य में कार्यपालिका और विधानमंडल के बीच में एवमात्र संपर्क राष्ट्रपति के संदेश के द्वारा ही होता है, और मंत्रियों में से किसी को भी विधानमंडल के किसी भी सदन में आने की अनुज्ञा नहीं होती, वहाँ स्विट्जरलैंड में मन्त्रिगण, विभागाध्यक्षों के रूप में, दोनों में से किसी सदन की बैठकों में उपस्थित हो सकते और बाद-विवाद में स्वतन्त्रतापूर्वक भाग ले सकते हैं। वास्तव में संसद भी विधियों के पारण के अपने कार्य में उनके द्वारा पथप्रदर्शन की अपेक्षा करती है। परन्तु फिर भी ये मन्त्रिगण सदन के नेता नहीं होते, उनके सेवक होते हैं। मन्त्रिमंडल का रूप दलीय नहीं होता, वह दल से परे होता है, वह दल का काम भी नहीं करता और न सदन के विभिन्न दलों की नीति का ही निर्धारण करता है। उसका कार्य तो विशुद्ध रूप से प्रशासकीय है। उसका सम्बन्ध मुख्य रूप से ऐसे सघीय कार्यों से होता है, जैसे राष्ट्रीय ऋण का संग्रहण, अथवा रेलवे जैसे राष्ट्रीय व्यवसायों का प्रबन्ध।

स्विट्जरलैंड में कार्यपालिका की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता उसकी स्थिरता है। जैसा कि हम कह चुके हैं, यद्यपि मंत्रियों का निर्वाचनसदनो के ही द्वारा होता है, परन्तु वे उन्हें निम्न सदन की अवधि के भीतर पदच्युत नहीं कर सकते और इसके साथ ही, यह प्रथा है कि यदि वे चाहे तो पुनर्निर्वाचित भी कर लिये जाते हैं। यदि राष्ट्रीय परिषद् सामान्य चार वर्ष की अवधि के अन्त के पूर्व ही भंग कर दी

जाती है, तो नई राष्ट्रीय परिषद् और राज्य-परिषद् का सर्वप्रथम वर्तव्य सघीय परिषद् का निर्वाचन करना होता है, परन्तु व्यवहार में साधारणतया पिछली सघीय परिषद् के सदस्यों का ही पुनर्निर्वाचन कर लिया जाता है। इस प्रकार सघीय परिषद् का स्थायित्व और उसकी स्थिरता बेलजियम की और कम से कम पूर्व सविधान के अधीन फ्रान्स की मन्त्रिमंडलीय सरकार की अपेक्षा अमरीका की स्थायी कार्यपालिका से अधिक मिलती-जुलती है। हालांकि इसका निर्वाचन सभद द्वारा होता है फिर भी यह संयुक्तराज्य की कार्यपालिका की अपेक्षा अधिक स्थायी है। डायसी न स्विट्जरलैंड की सघीय परिषद् को ज्वॉइण्ट स्टॉक कम्पनी के निर्देशक मंडल के समान बताया है और कहा है कि यदि वह सामान्य हित के लिए कुशलता के साथ काम कर रही हो तो उसे परिवर्तित करने का कोई कारण नहीं होता चाहिए, जिस प्रकार वैसे ही परिस्थिति में कम्पनी के बोर्ड की सदस्यता में परिवर्तन करने का कोई कारण नहीं होता।

यह कहा जाता है कि कार्यपालिका विभाग में एकमात्र गंभीर सुधार, जो कि स्विट्जरलैंड में सुझाया गया है, यह है कि मंत्रियों के निर्वाचन का अधिकार राष्ट्रीय सभा से लेकर जनता के हाथ में दे दिया जाना चाहिए। यदि ऐसा हो जाता है तो वह एकमात्र कारण, जिससे हम अब तक स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका को ससदीय कहते आए हैं, लुप्त हो जाएगा, क्योंकि ऐसी अवस्था में वह समस्त अभिप्रायों और प्रयोजनों के लिए अमरीकी अर्थ में एक स्थायी कार्यपालिका बन जाएगी, केवल यही पक रहेंगे कि स्विट्जरलैंड का कठोर गणतन्त्रवाद अपनी कार्यपालिका का विखरा हुआ स्वरूप बनाए रखेगा और ऐसे एक व्यक्ति के स्थान पर, जो कि अपनी पसन्द का मन्त्रिमंडल बनाए, लोक निर्वाचन के द्वारा एक निकाय का निर्वाचन करेगा। इस भाँति, यह ससदीय कार्यपालिका जिसकी कि स्विट्जरलैंड का सविधान परिवर्तन करता है, परीक्षा किए जाने पर यूरोप के सविधानी राज्यों में किसी भी अन्य कार्यपालिका की तुलना में अपने कार्यक्षमता में अधिक स्थायी और अ-ससदीय पाई जाती है।

4 तुर्की का रोचक उदाहरण

आधुनिक तुर्की प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व के तुर्की से अत्यन्त भिन्न है। उस युद्ध के फलस्वरूप तुर्की साम्राज्य भग्न हो गया था और उसके पूर्ववर्ती बाह्य प्रदेश तुर्की से भिन्न अन्य सरकारों के अधीन गए राज्या में और सफल मिलराष्ट्रा में से किसी एक के द्वारा शासित प्रादिष्ट क्षेत्र (Mandates) में विभाजित हो गए। आज तुर्की एक काफी सुगठित और सगम्य राष्ट्रीय राज्य है। यह बहुत हद तक अपने निकट पूर्वी असली प्रदेश अनातोलिया तक सीमित है और इसकी वास्तविक राजधानी अंगोरा है। परन्तु इससे बढ़कर बात यह हुई है कि वहाँ प्राचीन निरंकुश

सल्तनत के स्थान पर गणतन्त्र शासन स्थापित हो गया है; और मुस्लिम धर्म के प्राचीन प्रधान का पद—खिलाफत—का, जो कि सुल्तान में विहित था, सुल्तान पद की ही तरह अन्त हो गया है। हालांकि तुर्की के पुराने शासन को हमेशा निरंकुश एकतन्त्र ही समझा जाता था, फिर भी उसे सविधानी रूप देने के प्रयत्न किए गए थे। सन् 1876 में द्वितीय अब्दुलहमीद ने, योरोप की महाशक्तियों के दबाव से, एक सविधान की उद्घोषणा की थी, परन्तु यह तब तक प्रभावहीन रहा जब तक कि सन् 1908 के 'युवा तुर्क आन्दोलन' ने अब्दुलहमीद को सिंहासनव्युत नहीं कर दिया। तब वही जाकर सविधान प्रयोग में आया। हालांकि इसको पश्चात्तसद वा अधिवेशन हुआ, फिर भी शासक वास्तव में निरंकुश ही बना रहा और प्रतिनिधि-सभा (Chamber of Deputies) का वास्तव में कोई नियन्त्रण नहीं था। प्रथम विश्वयुद्ध में "गलत पदों की सहायता करने के कारण" तुर्की का रोप, और शांति-वार्ता के दौरान में उसे जिस प्रकार अपमान सहन करने के लिए बाध्य किया गया था, उसका विरोध करने में सुल्तान की असमर्थता से चिढ़कर तुर्की ने पुनः नई वायेंवाही की। सन् 1919 में जब सुल्तान ने कुस्तुन्युनिया में सेवरे की संधि पर हस्ताक्षर किए, तो तुर्की राष्ट्र ने उसको स्वीकार करने से इनकार कर दिया और अपने नए केन्द्र अंगोरा से एक ऐसे बलशाली प्रतिरोध का संगठन किया कि उससे मित्रराष्ट्रों को दो सम्मेलनों के पश्चात् लीजा में सन् 1922-23 में नई संधि करने के लिए विवश होना पड़ा। बाद की इस संधि से तुर्की को कुस्तुन्युनिया और पूर्वी थ्रेस वा प्रदेश वापस मिल गए।

इसी दौरान में सन् 1908 में पुनरुज्जीवित सविधान की व्यवस्थाओं के अधीन अंगोरा में एक ससद वा अधिवेशन हुआ और उसने सविधानिक सत्ता ग्रहण कर ली, जिसका उसे अधिकार प्राप्त नहीं था। उसने प्रत्यक्ष रूप से आधुनिक तुर्की के घोड़े-से महान् पुरुषों में से एक, मुस्तफा कमाल के, (अधीन जो बाद में कमाल अतातुर्क के रूप में प्रसिद्ध हुआ कमाल अतातुर्क जिसका अर्थ है पिता तुर्क, तुर्की की सर्वोत्तम सम्मानसूचक उपाधि है), जो एक ऐसा सैनिक और राजनीतिज्ञ था, जिसकी विचारधारा पश्चिमी विचारों से बहुत-कुछ प्रभावित थी, कार्य किया। इस सभा ने मूल सविधान का संशोधन करके वास्तव में उसको निरस्त कर दिया और एक नया ही सविधान बना दिया। 29 अक्टूबर सन् 1923 को केवल आठ सदस्यों (158) की उपस्थिति में ही उसने तुर्की गणतन्त्र के राष्ट्रपति पद पर कमाल अतातुर्क को सर्वसम्मति से निर्वाचित किया।

उस सविधान के अधीन राष्ट्रपति की 'महा-राष्ट्रीय सभा' (Grand National-Assembly) नामक एकसदनी विधानमंडल द्वारा निर्वाचन की व्यवस्था थी और उसकी अवधि महा-राष्ट्रीय सभा की अवधि अर्थात् चार वर्षों की होती थी, परन्तु उसका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता था। उसे एक प्रधानमंत्री और

मन्त्रिमंडल के द्वारा कार्य करना था जो सभा के प्रति उत्तरदायी थे जिसके सभापति का चयन गणतंत्र का राष्ट्रपति करना था और जिसके विधान-कार्य पर वह अमेरिका के राष्ट्रपति के समान ही निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता था। किन्तु, वास्तव में, सभा में केवल एक ही दल था—मोपुल्ल रिपब्लिकन पार्टी जिसका नेता कमाल अतातुर्क था और जो इस कारण सभा को प्रभावित कर सकता था। वास्तव में, चूंकि सविधान का कार्यान्वयन अतातुर्क के अधीन होता था, उसमें चार अध्यक्षा के पद समाविष्ट थे वह गणतंत्र का, मन्त्रिमंडल का, सभा का और सभा में एकमात्र दल का अध्यक्ष था। आधुनिक सविधानी राज्य के विकास में ऐसी स्थिति का कोई पूर्वोदाहरण नहीं मिलता।

कमाल अतातुर्क के अधीन, जिसकी मृत्यु सन् 1938 में हुई, तुर्की गणतंत्र यदि अधिनायकवादी नहीं था प्रबुद्ध निरंकुशवादी तो था ही, और इस संवत्स में उसमें कमाल अतातुर्क के उत्तराधिकारी जनरल इस्मत् इनोनू के अधीन भी कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ, हालांकि कमाल अतातुर्क के मृत्युदले में उसका व्यक्तिगत कुछ भी नहीं था। दीर्घकाल तक एकदलीय सरकार ही कायम रही, जिसकी वर्धमान प्रवृत्ति समग्रवादी व्यवस्था की ओर थी। इसके परिणामस्वरूप, निर्वाचक में ऐसी गहन उदासीनता छा गई कि सन् 1930-39 के काल के अन्तिम वर्षों में राष्ट्रीय सभा में एक सरकारी विराधी पक्ष की अनुज्ञा देनी पड़ी। प्रारम्भ में विरोधी सदस्यों की संख्या बहुत सीमित रखी गई थी, परन्तु वह वर्धन बाद में बढ़ा दिया गया। इस नई स्वतंत्रता ने तुर्की के राजनीतिक जीवन को स्फूर्ति प्रदान की, जैसा कि सन् 1950 के निर्वाचन में सिद्ध हुआ, जब लोकतन्त्रवादियों ने जनगणतन्त्रीय दल पर, जिसकी स्थापना अतातुर्क ने की थी, असाधारण विजय प्राप्त करके सभा में 434 स्थान प्राप्त कर लिए। इस पर राष्ट्रपति इनोनू ने लोकतन्त्रवादियों के नेता के पदत्याग कर दिया। अधिनायकवाद के आधुनिक इतिहास में यह पहला उदाहरण है जब कि अधिनायक ने लोकतन्त्र का आदर करते हुए स्वेच्छापूर्वक अपनी शक्ति का समर्पण किया। यह निस्संदेह ही सविधानवाद की मार्ग की विजय थी।

सन् 1954 और 1957 के निर्वाचन में डेमोक्रेट दल को पुनः विजय प्राप्त हुई परन्तु 1960 में सेना ने उससे शासन को पदच्युत कर राष्ट्रीय एकता समिति (Committee of National Union) नाम से एक संसदीय व्यवस्था स्थापित की। डेमोक्रेटिक दल भंग कर दिया गया, उमक नेनाया पर मुकदमा चलाया गया और उनमें से कुछ का मृत्यु दण्ड मिला। इसी बीच, राष्ट्रीय एकता समिति ने चयनात्मक असेंबल प्रतिनिधि-सभा के साथ कार्य करने हुए 1960 में एक सविधान सभा का निर्माण किया जिसने 1924 के कमाल अतातुर्क द्वारा निर्मित सविधान का स्थान ग्रहण करने के लिए एक नया गणतन्त्रीय सविधान का प्रारूप

बनाया। नये सविधान मे पहले के एक्-सदनी विधानमंडल के स्थान पर ग्राण्ड नेशनल एसेम्बली नामक द्विसदनी विधानमंडल स्थापित करने का प्रस्ताव था जिसमे उच्च सदन सिनेट थी (जिसमे 6 वर्ष के लिये निर्वाचित 150 सदस्य और राष्ट्रपति द्वारा नामनिर्देशित 15 सदस्य होने थे) और अवर सदन (प्रत्यक्ष सामान्य मतदान द्वारा निर्वाचित 450 सदस्य की) नेशनल एसेम्बली थी। राष्ट्रपति का निर्वाचन ग्राण्ड नेशनल एसेम्बली के 40 वर्षीय और इससे अधिक आयु वाले सदस्य के दो तिहाई बहुमत से सात वर्ष की अवधि के लिये होना था। (इतना अधिक का नवीकरण नहीं हो सकता था)। सविधान के अनुच्छेद 98 में स्पष्ट उल्लेख है कि गणराज्य का राष्ट्रपति अपने कृतव्या से सम्बद्ध कार्यों के लिये जिम्मेदार नहीं होगा। यह जिम्मेदारी मंत्री-परिषद् की थी जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री था और जो ग्राण्ड नेशनल एसेम्बली के समक्ष उत्तरदायी था।

जनमतसंग्रह में निर्वाचनों के बहुमत द्वारा अनुमोदित हान पर नया सविधान 1961 में प्रवर्तन में आया। बाद के सामान्य निर्वाचन में, जिसमें चार दलों ने (अविश्वसनीय डेमोक्रेट दल नहीं) भाग लिया। रिपब्लिकन पीपुल्स पार्टी का अन्य दल से पृथक् रूप में बहुमत मिला परन्तु सब दलों के सम्मिलित मता से अधिक मत उसे प्राप्त नहीं हो सके। जनरल गुसेल, जो सैनिक व्यवस्था के अन्तर्गत अस्थायी राज्याध्यक्ष था, नई ग्राण्ड नेशनल एसेम्बली द्वारा राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। उसने पूर्व राष्ट्रपति इस्मेत इनोनू को प्रधान मंत्री नियुक्त किया और उसने एक समुक्त मंत्रिमंडल का निर्माण किया। इस प्रकार, अन्त में शायद तुर्की एक प्रभावी संसदीय कार्यपालिका स्थापित कर सके हो।

5 संसदीय और स्थायी कार्यपालिकाओं के तुलनात्मक लाभ

आधुनिक सत्तार की मूल रूप से भिन्न दो प्रकार की कार्यपालिकाओं की इस विवेचना से एक-दो ऐसी बात पैदा होती है जिन पर बल देना आवश्यक है। प्रथम, हम देखते हैं कि जहाँ वहाँ भी संसदीय प्रणाली है, वहाँ सामान्य रूप से इंग्लैंड ही इसका प्रेरक रहा है, और समस्त अन्य देशों की प्रणालियों के लिए यही आदर्श रहा है। अतएव, यह एक बड़ी रोचक बात है कि इंग्लैंड में कार्यपालिका मूल रूप से अ-संसदीय थी और वह नाम में आज भी वैसी ही है, क्योंकि प्रत्येक मंत्री मुन्ड का सेवक होता है और अब भी उसकी नियुक्ति और पदच्युति नाम के लिए उसी के द्वारा होती है। परन्तु, जैसा कि हम देख चुके हैं, वास्तव में आधुनिक लोकतंत्रीय निर्वाचक-समूह प्रधानमंत्री और लोकसभा इन दोनों का ही निर्वाचन करने लगा है, हालांकि यह भी सच है कि भावी प्रधान मंत्री का निर्वाचन प्रधान मंत्री के रूप में न होकर संसद के सदस्य के रूप में होता है, फिर भी सविधान की परम्परा के अनुसार यह सुनिश्चित रहता है कि बहुमत-दल का नेता ही,

वास्तव में, सरकार का प्रमुख होगा।

तब हम यह पूछ सकते हैं कि कार्यपालिका के इन प्रकारों में से लोकतंत्र के प्रयोजना और कल्याण के लिए कौन अधिक उत्तम है। जहाँ तक संसदीय कार्यपालिका का प्रश्न है, चूँकि जहाँ यह वास्तविकतम है, वहाँ यह दल-प्रणाली पर आधारित है, इस कारण इस बात का भय है कि वही यह विधानमंडल का, जो इसका सृजन करता है, दास न बन जाए। इस प्रणाली में विधानमंडल और कार्यपालिका के बीच गम्भीर संघर्ष की सम्भावना तो नहीं रहती, किन्तु हो सकता है कि कार्यपालिका विधानमंडल की स्थायी इच्छा को ही नहीं, बल्कि उसकी बदलती हुई और परिणतमस्वरूप निर्वाचक-समूह की और भी अस्थिर भावनाओं को तथा उत्तेजनाओं का भी प्रतिबिम्बित करन लगे। स्थायी कार्यपालिका से यही लाभ है कि उससे यह डर नहीं रहता, क्योंकि प्रथम तो कार्यपालिका की कार्यवाही के लिए बहुधा यह आवश्यक होता है कि राज्य की भलाई के निमित्त, वह निर्बाधित हो, और दूसरे संयुक्तराज्य के राष्ट्रपति के समान पद धारण करनेवाला व्यक्ति ऐसे नियंत्रण से मुक्त होने के फलस्वरूप वास्तविक नेता बन सकता है और इस भाँति लोकतंत्र को उसके सबसे बड़े संकट—संपूर्ण लोकतंत्र के निहृष्टतम सदस्य के समान हो जाने के भय—से बचा सकता है।¹

किर भी जनता द्वारा निर्वाचित स्थायी कार्यपालिका पर, जैसी संयुक्तराज्य में है, जनता की भावनाओं का प्रभाव विधानमंडल पर अबलम्बित कार्यपालिका की अपेक्षा स्पष्टतः अधिक रहता है। किन्तु इसका एक बड़ा लाभ यह है कि एक बार निर्वाचित हो जाने पर, उसे दण्डवदी की मनका और उप-निर्वाचनों के परिकर्तनशील परिणामों से कोई बाधा नहीं पहुँचाई जा सकती। जैसा कि हम यह चुने हैं, स्थिरता प्राप्त करने के लिए संसदीय कार्यपालिका को सुस्थापित और सुनिश्चित दलीय प्रणाली की आवश्यकता होती है। ब्रिटेन की तरह, जहाँ पर यह स्थिति विद्यमान है वहाँ यह प्रणाली अच्छा काम करती है, परन्तु जहाँ पर ऐसा नहीं होता, उदाहरणार्थ पूर्वकाल में फ्रांस में, वहाँ कार्यपालिका के सगठन और उसकी नीति में बराबर परिवर्तन होते रहते हैं जो कि किसी भी प्रकार की सरकार के लिए बुरा लक्षण है। यह सत्य है कि चतुर्थ फ्रेञ्च गणतंत्र के सविधान में मंत्रिमंडल के अपन अस्तित्व के प्रारम्भिक दिनों में ही अविरवास के प्रस्ताव द्वारा भय किये जाने की सम्भावना के खिलाफ सरक्षण थे। इस प्रकार का प्रस्ताव प्रायः संसदीय दलों के गुटों या केवल मंत्रिमंडल को त्याग पत्र देने के लिए विवश करने को ही अस्थायी रूप में बन जाते हैं, बड़े गैर-जिम्मेदाराना ढंग से पारित करा लेते थे। घटनाओं ने मिट्टी कर दिया कि यह साविधानिक उपाय

¹ उदाहरण के लिए Emile Faguet का *The cult of Incompetence* देखिए।

भगुर ग्रूप प्रणाली की अन्तर्निहित कमजोरियों को निष्प्रभाव न कर सका। इसी ग्रूप प्रणाली के कारण तीसरे और चौथे गणतन्त्रों के अधीन फ्रेञ्च सरकारें अस्थिर रही और उसी के कारण पचम गणतन्त्र के नये साविधानिक प्रयोग करने पड़े।

दोनों विश्वयुद्धों के बीच के योरोप के राजनीतिक इतिहास से यह स्पष्ट है कि एक ऐसी ससदीय कार्यपालिका का, जो संकटकाल के तनावों को सहन करने में अक्षम होती है प्रयोग अधिनायकत्व की स्थापना की सोपानशिला के रूप में हो सकता है। मुसोलिनी ने प्रधान मंत्री का साविधानिक पद स्वीकार कर राजनीतिक सत्ता प्राप्त कर लेने के बाद संसद के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमंडल के स्थान पर अपने प्रति उत्तरदायी ग्रान्ड फैसिस्ट कौंसिल स्थापित कर दी और इस प्रकार उसने प्रतिनिधि-सदन के अधिकार को समाप्त कर दिया और अन्त में उसके स्थान पर अलोकतंत्रीय एच दास के समान आज्ञाकारी फैसिओ-सदन (Chamber of Fascios) स्थापित कर उस सदन का ही अन्त कर दिया। इसी प्रकार जर्मनी में, हिटलर ने पहले वेमर संविधान के अनुसार चान्सेलर का पद ग्रहण किया परन्तु उसके हाथों में कैबिनेट, जो संविधानिक दृष्टि से राइखस्टाग के प्रति उत्तरदायी थी, शीघ्र ही नेता-परिषद् (Council of Leaders) के नाम से कट्टर नासियों का एक निकाय बन गई जो केवल हिटलर के प्रति उत्तरदायी था और राइखस्टाग केवल एक-दलीय सम्मेलन रह गई जिसके अधिवेशन कभी-कभी हिटलर के भाग उगलने वाले भाषणों को धुपचाप गुनने मात्र के लिये होते थे। साविधानिक कार्यपालिकाओं की इसी प्रकार की दुर्गति राष्ट्रपति प्रणाली वाले राज्यों में भी हुई है जो लैटिन अमेरिकन गणराज्यों के अशान्त इतिहास में देखी जा सकती है।

इन दृष्टान्तों से मालूम होता है कि यदि नागरिक कार्यपालिका के प्रति निरन्तर सतर्क नहीं रहते, जो स्वतंत्रता का मूल्य है, तो साविधानिक अधिकार बड़ी सरलता से छिन सकते हैं। यदि ऐसा सुशिक्षित निर्वाचकों वाले प्रतिष्ठित संविधानी राज्यों में हो सकता है तो ऐसे नये राज्यों का, जो प्रत्येक महाद्वीप में स्थापित होते जा रहे हैं और जहाँ की बहुसंख्यक जनता केवल निरक्षर ही नहीं, राजनीतिक अनुभव से बिल्कुल विहीन है, राजनीतिक भविष्य क्या हो सकता है? इन नये राज्यों की समस्या शासन के ऐसे अधिक से अधिक स्थिर रूप को खोजना है जो अनुभव प्राप्त करने के लिये आवश्यक अवधि में लोक-अधिकार के वर्धमान प्रयोग के अनुकूल हो। ऐसे राज्यों के शैशवकाल में स्थिरता ससदीय या अ-सदीय कार्यपालिका के द्वारा प्राप्त हो सकेगी यह प्रत्येक राज्य की पृष्ठभूमि और परिस्थितियों पर निर्भर होगी। जो कुछ हम निश्चयपूर्वक कह सकते हैं वह यह है कि यह प्रश्न आज सर्वोपरि महत्व का है क्योंकि इसका सम्बन्ध केवल इन उदीयमान समाजों के कल्याण से ही नहीं, विश्व की भावी शान्ति एवं सरकार से भी है।

क्योंकि साविधानिक सरकार का वास्तव इतना जटिल होता है कि प्रत्येक विभाग के क्षेत्र का ऐसी रीति में निरूपण नहीं हो सकता कि प्रत्येक विभाग अपनी निर्दिष्ट सीमा में स्वतंत्र तथा सर्वोच्च रहे सके, क्योंकि, जैसा एच जे कार्स्की का कथन है, 'शक्तियों के पृथक्करण का तात्पर्य शक्तियों का समान समुलन नहीं है।' एव सच्चे साविधानिक राज्य में असंसदीय कार्यपालिका के होते हुए भी विधानमंडल को यह सुनिश्चित कर लेना चाहिए तथा यह ऐसा सुनिश्चित करता भी है कि कार्यपालिका के कार्य मोटे तौर से उसकी इच्छा को कार्यान्वित करे। हम यह भी देख चुके हैं कि क्रांत में भी, जहां शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त उसके प्रथम संविधान का मूल आधार था इस सिद्धान्त में तब से इतना परिवर्तन हो चुका है कि तृतीय और चतुर्थ गणतन्त्रों के संविधान में संसदीय कार्यपालिका की प्रणाली का सूत्रपात हो गया जिससे कार्यपालिका विधानमंडल का एक भाग—वास्तविक रूप में उसकी एक समिति—बन गई। इसने अतिरिक्त, सरकार की किसी भी अच्छी प्रणाली में कार्यपालिका के पास क्षमा अथवा प्रविलम्बन के विशेषाधिकार होने चाहिए तथा होते हैं जिससे कार्यपालिका न्यायपालिका के अल्पधिक अठोर निर्णयों को रोक सके अथवा निष्कृत कर सके। इसने अलावा, अपनी क्षमता की सीमाओं के भीतर विधानमंडल का यह सुनिश्चित करना हमेशा ही एक कार्य रहा है कि यदि न्यायपालिका की प्रवृत्ति अच्छी नीति के विरुद्ध भासूम हो तो वह प्रवृत्ति विधान द्वारा उलट दी जाए। इन उदाहरणों से इन तीन विभागों का पारस्परिक सम्बन्ध प्रकट होता है।

परन्तु इस व्यापक अर्थ में कि तीनों शक्तियां पृथक् अधिकारियों के पास होगी, समस्त आधुनिक संविधानी राज्यों को शक्तियों के पृथक्करण के आदर्श के अनुसृत होना चाहिये, क्योंकि आज कहीं भी इनमें से एक शक्त का सम्पादन करने वाला निकाय अन्य दो शक्तों का सम्पादन करने वाले निकायों से अभिन्न नहीं है। जहां तक विधानमंडल और कार्यपालिका का प्रश्न है, यह पृथक्करण असंसदीय कार्यपालिका वाले राज्य में स्पष्टतया विद्यमान होता है। यह कुछ मात्रा में उस राज्य में भी विद्यमान है, जिसकी कार्यपालिका संसदीय प्रकार की है, क्योंकि वहां कार्यपालिका विधानमंडल का एक भाग है, संपूर्ण विधानमंडल नहीं। जहां तक कार्यपालिका और न्यायपालिका का सम्बन्ध है, ऐसे रूपाया: दोषहीन अपवाद हैं जिनका इस मुख्य सत्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता कि वे किमिन्न निकाय हैं। उदाहरण के लिए, इंग्लैंड के लॉर्ड ऑफ़ द स्टार चैंबर जो अपने देश का उच्चतम न्यायिक न्यायाधीश होता है, लॉर्ड ऑफ़ द स्टार चैंबर समानता होते हैं अतिरिक्त मजिस्ट्रेटों का पदस्थ भी होता है, और इसीलिए सरकार के परिपक्व ने साथ उच्चतम न्यायाधीशों को पदों में भी परिवर्तन हो जाता है। इससे अतिरिक्त, अमीरी लॉर्ड भी है उस ऑफ़ लॉर्ड्स के सदस्य होते हैं और कुछ महान

इस कारण ही कि हाउस ऑफ लॉर्ड्स आज भी अपील का अन्तिम न्यायालय बना हुआ है, और जिस भाति एक साधारण पीयर को इस न्यायिक निकाय के कार्य से कोई मन्तव्य नहीं, इसी भाति अपीली लॉर्ड भी सामान्यतया हाउस ऑफ लॉर्ड्स के राजनीतिक कार्य में कोई भाग नहीं लेते। योरूप महाद्वीप के अधिकांश मन्त्रिमंडल में भी न्यायमन्त्री हाना है, परन्तु वह हमेशा न्यायाधीश नहीं हाना। केवल संयुक्तराज्य ही ऐसा है जहां कार्यपालिका में न्यायिक निकाय का कोई भी प्रतिनिधि नहीं हाना और इसी भाति न्यायपालिका में कार्यपालिका का कोई प्रतिनिधि नहीं होता। परन्तु ये अपवाद हैं, जो कि नियम को सिद्ध करते हैं और यह सविधानवाद का एक मूल सूत्र है कि न्यायपालिका को स्वयं अपने विभाग में नियंत्रण से मुक्त होना चाहिए, हालांकि यह प्रश्न उठता है कि उन विभाग की सीमाएँ क्या हों।

इस स्वतंत्रता-सूत्र के अनुसार अधिकांश साविधानिक राज्या में न्यायाधीशों का पद स्थायी होना है, अर्थात् वे तब तक अपने पद पर रह सकते हैं जब तक कि वे 'सक्षम' रहते हैं—अर्थात् विधि द्वारा उल्लिखित किसी अपराध के दोषी नहीं होने—और इसीलिए उनका पद निर्वाचन के परिणामों के फलस्वरूप परिवर्तनाधीन नहीं होना, जैसा कि शासन के अन्य दो भागों में होता है। इसके दो बड़े अपवाद हैं एक स्विट्जरलैंड, जहां न्यायाधीशों का निर्वाचन दोनों सभ्य मंडलों के संयुक्त अधिवेशन के द्वारा छह वर्ष के लिए होता है (परन्तु यहां भी अधिकतर उसी न्यायाधीश का बार-बार पुनर्निर्वाचन हो जाता है जिससे व्यावहारिक रूप में पद का स्थायित्व प्राप्त हो जाता है), दूसरा अपवाद संयुक्तराज्य के कुछ विभिन्न अंगभूत राज्य हैं, जहां अवधि विशेष के लिए (कहीं-कहीं दो वर्ष जैसी अल्प अवधि भी होती है) लोक-निर्वाचन की प्रणाली को अपनाया गया है। किन्तु यह बात संयुक्तराज्य की सभ्य न्यायपालिका पर लागू नहीं होती, जहां कि राष्ट्रपति मिनट के परामर्श तथा स्वीकृति से न्यायाधीशों को जीवनभर के लिए नियुक्त करता है।

फ्रांस में न्यायाधीश न्यायपालिका की उच्च परिषद् (High Council of the Judiciary) के परामर्श में नियुक्त किये जाते हैं जो न्यायाधीशों पर अनुशासनिक परिषद् का भी कार्य करती है। ग्रेट ब्रिटेन में न्यायाधीशों की नियुक्ति संवैधानिक रूप में रानी परन्तु व्यवहार में लॉर्ड्स चान्सलर करता है, और एक्ट ऑफ सेटिल-मेंट (मन् 1701) के द्वारा यह निश्चिन किया जा चुका है कि जब तक वे सक्षम रहें तब तक पद को धारण करने का उनका अधिकार बना रहेगा। उनको पद में हटाने का तरीका यही है कि समद के दोनों मंडल उन आशय का निवेदन करें, परन्तु इस अधिनियम के पारित होने के बाद में आज तक ऐसा कोई निवेदन नहीं किया गया, अतएव उनके पद का स्थायित्व स्पष्ट है। संयुक्तराज्य

मे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश कांग्रेस के समक्ष महाभियोग की प्रक्रिया के द्वारा ही हटाए जा सकते हैं।¹

इस प्रकार यद्यपि अधिकांश में कार्यपालिका या उसका कोई भाग ही न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है तथापि सामान्यतया उनको हटाना विधानमंडल के ही हाथों में होता है, किंतु भी दशा में यह अधिकार कार्यपालिका के नियंत्रण में नहीं है। इस भाँति, अधिकांश सविधानी राज्यों में शासितों के अन्तिम अधिकार दोहरे रूप से सुरक्षित रहते हैं, क्योंकि उन न्यायाधीशों की नियुक्ति, जिनके ऊपर अधिकारों की सुरक्षा अन्ततः अधिकांश में अवलम्बित है, उस प्रक्रिया द्वारा नहीं होती जिसमें लोकतंत्र की कुख्यात चंचलता प्रभावों रहती है, और चूँकि उनका कार्यकाल सुरक्षित होता है, इसलिए वे राजनीतिक आवश्यकताओं से ऊपर रहते हैं। यह बताने के उपरान्त कि न्यायपालिका अन्य दो विभागों से किन अवस्थाओं में स्वतंत्र रहती है, अब हम यह देखेंगे कि न्यायपालिका (1) विधानमंडल और (2) कार्यपालिका को किस प्रकार प्रभावित कर सकती है।

2 न्यायपालिका और विधानमंडल

हम यह बता चुके हैं कि विधानमंडल का कार्य विधि का निर्माण है, और न्यायपालिका का कार्य "वैयक्तिक मामलों में विद्यमान विधि के प्रयोग का निश्चय करना" है। परन्तु हम यह भी देख चुके हैं कि अनेक राज्यों में न्यायाधीश अपने निर्णयों द्वारा भी वास्तव में विधि का निर्माण करते हैं। यह 'निर्णय विधि' या न्यायाधीश-निर्मित विधि फ्रांस के सदृश विधेयाधिकारयुक्त राज्यों की अपेक्षा ग्रेट ब्रिटेन के सदृश 'देश विधि राज्यों' का विशिष्ट लक्षण है (हालांकि यह एक आश्चर्यजनक बात है कि फ्रांस में न्यायिक न्यायालयों से भिन्न रूप में प्रशासकीय न्यायालय, वास्तव में, इस प्रक्रिया का उपयोग करते हैं)।

न्यायाधीश-निर्मित विधि का सिद्धांत पूर्वदृष्टांत के दल पर आधारित है, अर्थात् न्यायाधीशों के पूर्वनिर्णयमान मामलों में पश्चात्पूर्व न्यायाधीशों की बाध्य करने वाले समझे जाते हैं, हालांकि समय के साथ इन निर्णयों में परिवर्तन होना जाता है, और पूर्व के निर्णय केवल पथप्रदर्शक के रूप में रह जाते हैं। इस भाँति एंग्लो-सेक्सन राज्यों में विधानमंडल के कार्य से बिल्कुल भिन्न रूप में, पुरानी विधि में नई विधि जोड़ दी जाती है। इस प्रकार न्यायाधीश चाहे पूर्व-दृष्टांत का अनुसरण करें, अथवा स्वयं उसका सृजन करें, उसे उपयुक्त रूप से

¹ सन् 1937 में प्रेसिडेंट रूजवेल्ट ने प्रयत्न किया था कि न्यायाधीशों की निवृत्त होने की आयु 70 वर्ष निश्चित कर दी जाए, किन्तु यह प्रयत्न असफल हुआ। देखिए पूर्व पृष्ठ।

विधिनिर्माता कहा जा सकता है। इसीलिए, महान् अंग्रेज विधिविशेषज्ञ स्वर्गीय प्रोफेसर डम्पसी ने न्यायाधीशों को 'सारत विधिनिर्माता प्राधिकारी' कहा है। इसी प्रकार, महान् अमरीकी न्यायाधीश स्वर्गीय जस्टिस होम्स ने भी कहा था कि "न्यायाधीश विधिनिर्माण करते हैं और उन्हें करना ही चाहिए।"

इस निर्णय-विधि में सामान्य-विधि राज्या की यह महत्वपूर्ण विशेषता उपरक्षित है कि ऐसे राज्या में विधि सहितावद्ध नहीं होती, अर्थात् विधि की कोई ऐसी सर्गात्मक व्यवस्था नहीं होती जिसकी किसी एक समय में ऐसी सीमा निश्चित कर दी गई हो, जिससे परे, विशेष परिस्थितियों को छोड़कर, न्यायाधीश कार्य नहीं कर सकते। परन्तु उन राज्या में, जैसे अधिकांश योरोपीय राज्यों में, जहाँ विधि बहुत पूर्व ही सहितावद्ध हो चुकी है, न्यायाधीशों द्वारा विधि की रचना संभव नहीं है। उदाहरण के लिए फ्रांस में ही, जहाँ नेपोलियन के समय से ही विधि को सहितावद्ध किया जा चुका था, न्यायाधीशों को निर्णय विधि के निर्माण के लिए स्पष्ट रूप से निषेध कर दिया गया है। उनका पथप्रदर्शन करने के लिये सहिता विद्यमान है, और यदि सहिता किसी विशिष्ट मामले के सम्बन्ध में न्यायालय की दृष्टि में कटिपूर्ण हो, तो न्यायाधीश निर्णय दे सकता है, परन्तु वह किसी भी रूप में भावी मामला में बाध्य नहीं होगा। परन्तु, देश विधि प्रणाली में ऐसा निर्णय भविष्य के लिए उचित विधि समझा जाएगा। इन दोनों प्रणालियों में लाभ भी है और हानि भी। देश विधि राज्यों में पूर्वदृष्टांतों की चर्चा करते समय वकील को अपने आधार का निश्चय होना है, और वह न्यायाधीश की सनक या सहितावद्ध विधि की सदिग्ध शब्दरचना के अधीन नहीं रहता। दूसरी ओर, पूर्वनिर्णयों का सकलन इतना उलझा हुआ, भ्रमात्मक और अन्तर्विरोधयुक्त हो गया है कि वकीलों के लिए यह मालूम कर लेना बहुधा कठिन हो जाता है कि वास्तव में विधि क्या है। सहितावद्ध विधि वाले राज्यों में न्यायाधीश ब्रिटेन जैसे राज्यों के न्यायाधीशों की अपेक्षा एक अर्थ में अधिक स्वतंत्र है, क्योंकि उन पर पूर्वदृष्टांतों का अंकुश नहीं होता और जब कोई मामला विद्यमान सहिता से परे उपस्थित होता है तो वे अपना ध्यान न्याय करने पर ही केन्द्रित कर सकते हैं, उन्हें इस ध्यान पर ध्यान देने की आवश्यकता नहीं रहती कि किसी विद्वान् पूर्वाधिकारी के पूर्वनिर्णय का अनुसरण हो रहा है या नहीं। इसके साथ ही, ऐसे राज्यों के न्यायाधीश अधिक मर्यादित भी रहते हैं, क्योंकि केवल विधानमंडल ही या तो विशेष विधियों के पारण के द्वारा या नए सहिताकरण की अनुमति देकर विधि में परिवर्तन कर सकता है। इसके विपरीत, देश विधि वाले न्यायाधीश अपने तर्कों तथा निर्णयों के द्वारा नई विधि बना सकते हैं, जब तक कि उनके निर्णय साविधिक विधि के प्रतिकूल न हों। किन्तु यह सब बातें किन्हीं भी न्यायाधीशों के, चाहे वे कितने ही अध्ययन क्या न रहे हों, किन्हीं भी पूर्वनिर्णयों को, चाहे वे कितने ही भ्रष्ट कथों

न हो, विधि द्वारा परिवर्तित करने की अथवा किसी विधिसंहिता को संशोधित करने की विधानमंडल की शक्ति को प्रभावित नहीं करती, वरन् कि विधानमंडल सदा ही उन शक्तियों के अन्दर काम करे जो कि उसे संविधान द्वारा प्रदत्त होती है। अतः कुछ ऐसे विषयों के सम्बन्ध में जिनकी हम पहले चर्चा कर चुके हैं— जैसे कि एकात्मक तथा सघीय राज्य, नम्य तथा अनम्य संविधान—न्यायपालिका और विधानमंडल के बीच के सम्बन्ध का अध्ययन अत्यन्त लाभदायक होगा।

हम यह बता चुके हैं कि एकात्मक राज्य में केन्द्रीय विधानमंडल केवल उन निर्बंधों के सिवाय, यदि कोई हो, जो कि संविधान द्वारा उस पर लगाए गए हो, सर्वोच्च होता है, परन्तु संघराज्य में सघीय विधानमंडल सीमित रहता है क्योंकि एक तो उसकी शक्तियों के साथ अभ्युक्त राज्यों की भी शक्तियाँ होती हैं और दूसरे उसका संविधान अनम्य होता है। संविधान के विषय में हम बता चुके हैं, कि जहाँ वह नम्य होता है वहाँ विधानमंडल की सर्वोच्चता निर्विवाद रहती है, परन्तु जहाँ वह नम्य होता है, वहाँ उसकी सर्वोच्चता, सांविधानिक विधिनिर्माण के विषय में उसके ऊपर आरोपित निर्बंधों द्वारा मर्यादित रहती है। इन शर्तों का पालन कराने में न्यायपालिका का क्या कार्य है? एकात्मक राज्यों का परीक्षण करते समय, उदाहरणार्थ इंग्लैंड के प्रकरण में, हम देख चुके हैं कि न्यायाधीश संसद द्वारा पारित विधियों को लागू करने को बाध्य है। यदि संसद द्वारा निर्मित विधि देश विधि के प्रतिकूल है तो उस विशेष प्रकरण में देश विधि को त्याग दिया जाएगा। यह सच है कि न्यायाधीशों को किसी भी विधि के विषय में व्याख्या करने की शक्ति प्राप्त है, क्योंकि 'विधि द्वारा प्रदत्त या स्वीकृत शक्तियाँ, चाहे वे कितनी भी असाधारण क्यों न हों, वास्तव में कभी भी असीमित नहीं होती क्योंकि वे स्वयं अधिनियम के शब्दों द्वारा मर्यादित रहती हैं', परन्तु न्यायाधीश शब्दों से बाहर नहीं जा सकते, और यदि शब्द संसद के अभिप्राय को बुरी तरह अभिव्यक्त करते हैं तो अधिनियम का प्रयोग उसे पारित करने वालों के आशय से बिल्कुल भिन्न हो सकता है। इसके अतिरिक्त एकात्मक राज्य में यह सम्भावना कभी भी नहीं होती कि न्यायाधीशों को केन्द्रीय संसद और राज्य के अन्तर्गत अन्य निकायों के बीच के विवादों को तय करने को कहा जाए, क्योंकि ऐसे अन्य निकायों के पास उन अधिकारों के सिवाय, जो उन्हें केन्द्रीय विधानमंडल से प्राप्त होते हैं, अन्य कोई अधिकार नहीं होते।

परन्तु सघीय राज्यों में स्थिति बिल्कुल भिन्न होती है। उनमें से अधिकांश में न्यायपालिका की शक्ति विधानमंडल की शक्ति की तुलना में एकात्मक राज्यों की अपेक्षा बहुत अधिक होती है। उदाहरणार्थ, संयुक्तराज्य में संविधान सर्वोच्च है, विधानमंडल नहीं, और इस तथ्य से न्यायपालिका को एक ऐसी शक्ति प्राप्त होती है जिससे यह विधानमंडल तथा कार्यपालिका के समक्ष हो जाती है।

सघीय न्यायाधीश और राज्यीय न्यायाधीश भी, सविधान की रक्षा करना और कांग्रेस अथवा राज्य के विधानमंडल के ऐसे प्रत्येक विधान कार्य को शून्य मानना जो सविधान से असंगत हो, अपना परम कर्तव्य समझते हैं। निस्संदेह वह ऐसी किसी विधि का उन्मूलन नहीं कर सकते, परन्तु वे उन सब मामला में जो कि उनके सामने आए, उसे शून्य समझने को बाध्य हैं। इस भाँति संयुक्तराज्य में शासन के न्यायिक विभाग में यूनाइटेड किंगडम की न्यायपालिका की अपेक्षा बहुत अधिक सक्षमता है।

विभिन्न सघीय राज्यों में न्यायपालिका की शक्तियाँ बहुत अलग-अलग में विभिन होती हैं। उदाहरणार्थ, आस्ट्रेलिया में, जहाँ सघीय न्यायपालिका की स्थिति संयुक्तराज्य की सघीय न्यायपालिका की स्थिति से बहुत मिलती-जुलती है, कॉमनवेल्थ और राज्यों की अधिकांश शक्तियाँ समवर्ती हैं, और इनके परिणामस्वरूप उच्च न्यायालय द्वारा निर्णित सांविधानिक विवादों में से अधिकांश सघीय तथा राज्यीय शक्तियों के बीच सीमा निर्धारण से सम्बन्धित रहते हैं। वास्तव में, इस सम्बन्ध में आस्ट्रेलिया और संयुक्तराज्य के बीच में मुख्य अन्तर यही है कि आस्ट्रेलिया का उच्च न्यायालय राज्यविधिविषयक अपील को सुन सकता है, परन्तु संयुक्तराज्य के सर्वोच्च न्यायालय में ऐसा करने की शक्ति नहीं है। केमर गणतंत्र के अधीन जर्मनी में सविधान की व्याख्या के सम्बन्ध में सघीय न्यायाधीशों की शक्तियाँ लगभग उतनी बड़ी नहीं थीं जितनी कि वे संयुक्तराज्य और आस्ट्रेलिया में हैं, क्योंकि उस सविधान के अनुसार सघीय विधि राज्यीय विधि का प्रत्याख्यान करती थी, परन्तु जहाँ यह प्रश्न उठता था कि क्या कोई राज्यीय विधि सघीय विधि से असंगत थी, वहाँ सघीय न्यायपालिका के समक्ष अपील आवश्यक होती थी। जर्मनी के सघीय गणराज्य की मूल विधि (1949) ने सघीय विधि की इस प्रत्याख्यान-शक्ति का निरस्त कर दिया परन्तु जैसा हम पहले बतला चुके हैं उसने एक सघीय सविधानी न्यायालय की सविधान की व्याख्या करने और सब तथा राज्यों के अधिकारों एवं कर्तव्यों के सम्बन्ध में मतभेद दूर करने के लिये स्थापना की। स्विट्जरलैंड में व्याख्या करने की ऐसी कोई शक्ति विद्यमान नहीं है, और स्विट्जरलैंड अपनी न्यायपालिका की इस निर्बलता की दृष्टि से सघराज्यों में अनुपम है।

नम्य सविधानों के विषय में हम यह बतला चुके हैं कि उनके अधीन विधायी शक्ति से ऊपर न्यायपालिका की शक्ति के लिए स्थान नहीं है। ग्रेट ब्रिटेन और न्यूजीलैंड सद्गुण राज्यों में संसद का कोई भी अधिनियम अ-सांविधानिक नहीं हो सकता। अन्य सविधानों वाले एकात्मक राज्यों में, ऐसे न्यायालय हो सकते हैं, जो विधानमंडल द्वारा सविधान की शर्तों का उल्लंघन किए जाने और संसद द्वारा सविधान में निर्धारित क्षमता के आगे बढ़ जाने की अवस्था के विधानमंडलों

के अधिनियमों की अन्तःविधानिकता पर निर्णय देने की शक्ति रखते हों। उदाहरणार्थ, इटली में एक संविधानी न्यायालय है जो गणराज्य के संविधान के अनुच्छेद 134 के अनुसार 'विधियों और विधि का प्रभाव रखने वाले अधिनियमों की वैधता से सम्बन्धित विवादों का निर्णय करता है।' इसके विपरीत फ्रान्स में संविधानी न्यायालय नहीं है, परन्तु पंचम गणतन्त्र के अधीन एक संविधानी परिषद् है जिसे निर्वाचनों एवं जनमनसंग्रहों के अधीक्षण के अतिरिक्त विधान के सम्बन्ध में परामर्श देने के कुछ अधिकार प्राप्त हैं। सन् 1958 के संविधान के अनुच्छेद 61 की प्रारम्भिक कड़िकाओं (पेराम्राफ़ी) में कहा गया है—

“प्रख्यापन के पहले सप्टनात्मक विधियाँ (Organic Laws) और प्रयोग में आने के पहले समदीय सभाओं के विनियम संविधानी परिषद् के समक्ष प्रस्तुत किये जान चाहिये और वह उनकी संविधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय देगा।”

“गणराज्य का राष्ट्रपति, प्रधान मंत्री या किसी सदन का अध्यक्ष प्रख्यापन के पहले विधियों को संविधानी परिषद् के समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।”

परन्तु निर्णय देने के बाद परिषद्, स्थिति को नियमित करने के लिये आवश्यक बदल उठाने का कार्य सरकार या सदन के लिये छोड़ देती है।

उपर्युक्त बातों से निश्चय करने वाले निष्कर्षों को संक्षिप्त करते हुए हम सकते हैं कि समस्त सांविधानिक राज्यों में न्यायिक निकाय की हैसियत ऐसी है कि वह बंटुके और मनमाने हस्तक्षेप से मुक्त होता है और उसकी अवधि सुरक्षित रहती है जिससे कि वह अपने विवेक के विरुद्ध कार्य करने की आज्ञा के अधीन नहीं रहता; संघीय राज्यों के सिवाय अधिकांश राज्यों में सरकार का न्यायिक विभाग विधान विभाग के द्वारा पारित विधियों के आरोपित करने की बाध होता है, और अधिकांश संघीय राज्यों में उसे या तो संघीय विधानमंडल द्वारा पारित किसी विधि को, जिसे वह उसकी सांविधानिक क्षमता के परे समझता है, आरोपित करने से इनकार करने की, अथवा, उन मामलों में जहाँ संघीय और राज्य के विधानमंडलों में विरोध होता है, निर्णय करने की शक्ति होती है। न्यायपालिका और कार्यपालिका के बीच का सम्बन्ध ऐसी सरलता से व्यक्त नहीं किया जा सकता, जैसा कि अब हम देखेंगे।

3 विधि का शासन

पिछले एक अध्याय में हम बता चुके हैं कि आम्स-सेक्सन कहलाने वाले राज्यों—अर्थात् यूनाइटेड किंगडम, ब्रिटिश स्व-शासी डोमिनियन तथा समुक्त-राज्य—के नागरिक जिन आधारभूत कानूनी सुरक्षाओं का उपभोग करते हैं, उनमें से एक ‘विधि के शासन’ का सिद्धान्त है। महाविशेषज्ञ डायसी ने कहा है कि इससे किसी भी ब्रिटेन निवासी का तात्पर्य केवल यही नहीं है कि हममें कोई भी व्यक्ति

विधि से ऊपर नहीं है, परन्तु यह भी है (जो कि एक भिन्न बात है) कि प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसका पद या उसकी अवस्था कुछ भी हो, राज्य की साधारण विधि के अधीन है और साधारण न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत है।" यह वास्तव में ऐसा अधिकार नहीं है जो सामान्य रूप में समस्त आधुनिक सविधानी राज्यों के नागरिकों को प्राप्त हो, जैसा कि हम इस तथा अगले खंड में बताएंगे। हमने इस अधिकार का लाभ उठाने वाले राज्यों तथा शेष राज्यों में पहली प्रकार के राज्यों को 'देश विधि राज्य' और दूसरे प्रकार के राज्यों को 'विशेषाधिकारयुक्त राज्य' कहकर भेद किया है। इन दोनों प्रकार के राज्यों के परीक्षण में हम ब्रिटेन को प्रथम प्रकार के और फ्रांस को द्वितीय प्रकार के उदाहरण के रूप में लेते हैं।

विधि का शासन ब्रिटिश सविधान के मूल में स्थित है, इस कारण नहीं कि सविधान द्वारा इसकी गारंटी दी गई है (जैसे कि प्रायः अधिकार दस्तावेजों में सुनिश्चित किए जाते हैं), बल्कि इस कारण कि सविधान का क्रमिक विकास इसकी अविरल मान्यता के आधार पर हुआ है। जैसा कि जमसी का कथन है, "वे नियम जो कि अन्य राज्यों में स्वाभाविक सविधानिक सहिताओं के अंग होते हैं, अंग्रेजी भाषाभाषी राज्यों में व्यक्तियों के न्यायालयों द्वारा परिभाषित और प्रवर्तित अधिकारों के श्रोत न होकर उनके परिणाम होते हैं।" अतः, विधि का शासन न्यायपालिका को कार्यपालिका की ओर से केवल हस्तक्षेप से ही स्वतंत्र नहीं रखता बल्कि उसके व्यक्तिगत सदस्यों के सम्बन्ध में उसे निश्चित बरिष्ठता प्रदान करता है, क्योंकि "प्रधानमंत्री से लेकर पुलिस के मिपाही तक अपना कदम के सफाई (क्लेक्टर) तक प्रत्येक अधिकारी वैध औचित्य के बिना किए गए प्रत्येक कार्य के लिए उसी भांति उत्तरदायी हैं जैसे कि कोई भी अन्य नागरिक।" इंग्लैंड में कर्मचारीगण न्यायालय के सामने लाए जा सकते हैं और उन्हें अपनी वैध हैसियत में, परन्तु वैध सत्ता की सीमा से बाहर, किए गए कार्यों के लिए दंड दिया जा सकता है अथवा उनसे हर्जाना लिया जा सकता है। यह बात अत्यन्त प्राचीन काल से अंग्रेजों के अधिकारों में उपलब्ध थी। महाधि-कार-यत्न (मेग्नाकार्टा) (सन् 1215) में यह बात मोटे तौर से मौजूद है; अधिकार-पात्रिका (पिटोशन ऑफ राइट्स) (सन् 1628) में और बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम (हेमियस कॉर्पस एक्ट) (सन् 1679) में यह बात और भी अधिक स्पष्ट है। इसको बारम्बार प्रतिपादित करने का कारण यह था कि पूर्वकाल में राजा ने हमेशा देश विधि के प्रतिबल—अर्थात् न्यायाधीशों के निर्णयों के विपरीत—एक कार्यकारी विशेषाधिकार को हस्तगत करने अथवा न्यायाधीशों के कार्यकाल को अपनी इच्छा पर अवलम्बित करने का प्रयत्न किया था। द्यूडर काल में यह विशेषाधिकार, जिसका कि राजा समय-समय पर दावा करता रहा, राजा के हाथों में रहने दिया गया, परन्तु स्टुअर्ट राजाओं के

उसके दुरूपयोगों के विरोध में ससद अपने परम्परागत अधिकारों की रक्षा में आवाज बुलन्द करने लगी। तृतीय जॉर्ज ने राजा के विशेषाधिकारों को पुनः प्राप्त करने के लिए अन्तिम प्रयत्न किए, परन्तु फिर भी विधि के शासन की स्थापना असंदिग्ध रूप से हो गई जब कि सन् 1763 में जॉन विल्किंस ने, जिसने कि अपने पुत्र 'दि नॉर्थ ब्रिटेन' में राजा के भाषण की आलोचना की थी, सामान्य वारण्ट पर अपने वापसूण कन्दोकरण के कारण गृहमन्त्री से हारजाने के रूप में 1,000 पौंड प्राप्त किए। इस मामले में, एक सामान्य नागरिक को सरकारी कर्मचारी की ओर से किए गए मनमाने कार्य के खिलाफ रक्षण ही प्राप्त नहीं हुआ बल्कि उस सरकारी कर्मचारी ने साधारण विधि की प्रक्रियाओं में विरुद्ध अपने को पूर्णरूपेण अरक्षित पाया, भय ही वह विशुद्ध रूप से अपनी शासकीय हैसियत में या राज्य के हित में कार्य करता हुआ समझा गया हो।

अतएव, उन राज्यों में, जिनमें विधि का शासन है, ऐसे मामलों में जो देश विधि, ससद द्वारा निर्मित विधि और (अन्य सविधानों के अधीन जो इसे एक विभिन्न शाखा बना देते हैं) सविधानिक विधि के अधीन पैदा हो, प्रयोजित अधिकारों के अन्तिम संरक्षक न्यायाधीश ही होते हैं। कोई भी ऐसी बात, जिसे स्वयं कार्यपालिका कर सकती है, राजकीय कर्मचारियों द्वारा विधि के उल्लंघन के प्रति न्यायालयों के रक्षकों प्रभावित नहीं कर सकती। यह सत्य है कि किसी भी क्षण कतिपय अधिकार, जो तब विद्यमान हों, ससद के अधिनियम द्वारा निराकृत हो सकते हैं (ऐसा अधिनियम कार्यपालिका की प्रेरणा से ही पारित हो सकता है और सम्भवतया होता है), और तब इस प्रकार निर्मित विधि का प्रवर्तन करना न्यायाधीशों का कर्तव्य होगा। यह भी हो सकता है कि ऐसी विधि कतिपय मामलों में कार्यपालिका के कार्यों पर नियंत्रण रखने की शक्ति से न्यायाधीशों को वंचित कर दे। परन्तु असली बात यह है कि ऐसी विधि के पारित होने के पश्चात् ही, और तब भी केवल विधि में घटाए गए कार्यों के विशिष्ट वर्ग के सम्बन्ध में ही, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता कम हो सकती है। विधि के शासन के ऐसे रूपान्तरों के विषय में हम इस अध्याय के अन्तिम छंद में विचार करेंगे।

जैसा कि हम प्रकट कर चुके हैं, विधि का शासन अकेले ब्रिटेन में ही नहीं बल्कि स्व-शासी डॉमिनियनों और संयुक्तराज्य के अतिरिक्त बेलजियम में तथा कम-से-कम कागजी रूप में तो लैटिन-अमेरिका के अधिकांश राज्यों में भी विद्यमान है। इन समस्त राज्यों में विधि का शासन सविधान के अन्तर्गत है, यद्यपि उन सबके बीच में महान्तर अन्तर है क्योंकि उनमें से कुछ एवात्मक और कुछ सपीय राज्य हैं, उनमें सबसे अनन्य सविधान नहीं हैं और उनमें से कुछ में ससदीय और शेष में अ-ससदीय कार्यपालिकाएँ हैं। आंग्ल-नोकसान राज्यों में विधि का शासन इस कारण है कि उनका मूल स्रोत एक ही अर्थात् इंगलैंड है। बेलजियम में इसका

विद्यमान होता इस सम्बन्ध में योरोप के महाद्वीप में अनुपम बात है, और इसका कारण यह है कि उसकी स्वतंत्र सत्ता की, जो कि अंतिम रूप में सन् 1839 में प्राप्त की गई थी, स्थापना के सफटमय काल में उस पर इंग्लैंड का बड़ा प्रभाव रहा। सेंटिन-अमरीकी राज्यों में इसके अस्तित्व का कारण यह है कि इन राज्यों ने उन सेंटिन राज्यों की, जिनसे उनका उद्गम हुआ, परम्पराओं को जीवित रखने की अपेक्षा संयुक्तराज्य का अनुकरण किया। समस्त अन्य राज्यों में विधि के शासन के अस्तित्व का कारण स्पष्ट है। भूमंडल के विभिन्न भागों में बसने के लिए आने वाले मूल अंग्रेज अपने साथ आग्ल देश विधि की परम्परा का भी ले गए, और यह तथ्य उनके सविधानों के प्रस्थापित होान से बहुत पहले से ही उनके सामाजिक जीवन का एक अंश था। इस भाँति जहाँ महाद्वीपीय राज्यों ने, जो इस विधि के शासन के विषय में कुछ भी नहीं जानते थे, अपने सविधानों के द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को प्राप्त किया वहाँ इन मूल आग्ल डामिनियनों को अपने इन अधिकारों के संरक्षण की कोई आवश्यकता प्रतीत नहीं हुई। इस प्रकार इन बाद में उल्लिखित राज्यों में से प्रत्येक में सविधान ने विधि के शासन को प्रभावित नहीं किया, और यदि किया तो उसे और भी अधिक सशक्त कर दिया है, जैसा कि, उदाहरण के रूप में, संयुक्तराज्य में हुआ जहाँ सविधान में निश्चयपूर्वक उल्लेख किया गया है कि सविधान के अधीन उत्पन्न होने वाले विधि सम्बन्धी तथा न्याय (Equity) सम्बन्धी सभी मामलों में न्यायिक शक्ति लागू होगी।

अब हम यह परीक्षण करेंगे कि उन राज्यों में जहाँ विधि का शासन लागू नहीं होना—अर्थात् जिन्हें हमने विशेषाधिकारयुक्त राज्य कहा है—एक विशेष प्रकार की विधि राज्य के कमचारियों की उनके शासकीय कृत्यों के निष्पादन में किस भाँति रक्षा करती है।

4 प्रशासनिक विधि

अंग्रेजी भाषा में प्रशासनिक विधि (एडमिनिस्ट्रेटिव लाँ) पद का प्रयोग फ्रांसीसी पद *Droit Administratif* के अनुवाद के रूप में होता है। असल में, इस फ्रांसीसी पद का अंग्रेजी में यथार्थ अनुवाद नहीं हो सकता है। जैसा कि डायरी ने कहा है, अंग्रेजी में इसके सन्धे पर्याय के अभाव का कारण स्वयं इस वस्तु को न मानना ही है। इस विषय में फ्रांसीसी अधिकारियों की भाषा ऐसे तथ्य का वर्णन करती है जिससे एक अंग्रेज विनकुल ही अनजान है। एक अधिकारी के अनुसार प्रशासनिक विधि नियमों का वह समूह है जो सामान्य नागरिक के प्रति प्रशासकीय प्राधिकारों के सम्बन्धों को विनियमित करता है और राजकीय पदाधिकारियों की स्थिति को तथा राज्य के प्रतिनिधियों के रूप में इन बर्चचारियों के साथ व्यवहार में सामान्य नागरिकों के अधिकारों तथा दायित्वों को और उस

प्रक्रिया को जिसके द्वारा ये अधिकार और दायित्व कार्यान्वित किए जाते हैं, निर्धारित करता है। संक्षेप में हम यह कह सकते हैं कि फ्रांस में सार्वजनिक (Public) तथा वैयक्तिक (Private) विधि में अन्तर है और न्यायपालिका पर विधि के इस विभाजन का प्रभाव यह हुआ है कि सामान्य न्यायालय शासन के कार्यपालिका सम्बन्धी (या प्रशासकीय) विभाग के कार्यों से उत्पन्न मामलों में कार्यवाही करने के लिए सक्षम नहीं है, चाहे वे मामले राजकीय कर्मचारियों के अधिकारों और दायित्वों के बारे में हों या ऐसे कर्मचारियों के साथ, सम्बन्धी के प्रसंग में नागरिक के अधिकारों या दायित्वों के बारे में हों।

इस प्रणाली का प्रभाव "प्रशासन को स्वयं अपने आचरण का स्वच्छन्द निर्णायक" बनाना है। यह प्रणाली फ्रांसीसी इतिहास में निहित है। अठारहवीं शताब्दी में राजकीय प्रशासन और न्यायालयों के बीच बार-बार ऐसे विवाद उठते रहे कि क्रांति के समय तक तो अच्छे शासन को हानि पहुँचानेवाले न्यायालयों के हस्तक्षेप को शक की दृष्टि से देखा जाने लगा, और शक्तियों के पुन्यकरण के सिद्धान्त के प्रभाव में क्रांतिकाल के विभिन्न सविधानों ने कार्यपालिका और न्यायपालिका के कृत्या को घिलकुल पृथक् कर दिया तथा न्यायालयों को ऐसा कोई भी कार्य करने का निषेध कर दिया जो कि कार्यपालिका के क्षेत्र में हस्तक्षेप करता था। नेपोलियन ने इस अन्तर को कायम रखा और कुछ परिवर्तन के साथ वह आज भी विद्यमान है।

इस भाँति फ्रांस में न्यायालय के दो विभिन्न रूप उत्पन्न हो गए न्यायिक न्यायालय और प्रशासनिक न्यायालय। पहले प्रकार के न्यायालय के सामने अपराधिक मामले तथा वैयक्तिक विधि के मामले अर्थात् नागरिकों के बीच के मामले आते थे। दूसरे प्रकार के न्यायालय के सामने सार्वजनिक विधि के मामले अर्थात् शासन और उसके कर्मचारियों के बीच या सामान्य नागरिक और सरकारी कर्मचारियों के बीच के मामले आते थे। इससे प्रकट होता है कि सामान्य नागरिक को राजकीय कर्मचारी के मुकाबले में सुरक्षण प्राप्त नहीं था। किन्तु फ्रांस की इस प्रारम्भिक स्थिति में कुछ परिवर्तन हो गए हैं, और इस विषय पर लविल के इस कमेंट को कि "सरकार सर्वदा स्वतंत्र है और यदि वह चाहे तो साधारण न्यायालयों के किसी प्रकार के दर के बिना विधि का अतिव्रण कर सकती है" पूर्णरूपेण स्वीकार नहीं किया जा सकता। सन् 1872 में फ्रांस में एक स्वतंत्र विवाद न्यायालय (Conflict Court) स्थापित किया गया, जो सदैवस्थित मामलों में यह तय करता था कि कोई मामला न्यायिक विभाग के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत है या प्रशासनिक विभाग के, ताकि न तो न्यायिक न्यायालय स्वयं अपनी सत्ता से प्रशासन का अतिव्रण कर सके और न प्रशासनिक न्यायालय ही प्रशासन-न्यायिक न्यायालय पर हवी हो सके। निष्पत्ति सुनिश्चित करने के लिए विवाद

न्यायालय में नौ सदस्य रखे गए, जिनमें से तीन का चुनाव उच्चतम न्यायिक न्यायालय (Court of Cassation) द्वारा, तीन का उच्चतम प्रशासकीय न्यायालय (Council of State) द्वारा होता था, और ये छह मिलकर अन्य दो को चुनते थे, और नवा सदस्य स्वयं न्यायमन्त्री होता था (जो कि मन्त्रिमण्डल का सदस्य था) और जो अध्यक्ष के रूप में कार्य करता था। ये आठ सदस्य तीन साल तक अपने पद पर रहते थे, परन्तु पुनः चुने जाने के योग्य थे और साधारणतया दुबारा चुन भी लिये जाते थे। न्यायमन्त्री की अवधि, निःसंदेह, उस मन्त्रिमण्डल की ही अवधि होती थी जिसमें वह मंत्री होता था।

प्रशासनिक विधि की यह प्रणाली, जैसा कि हम कह चुके हैं, योरोप महा-द्वीप के अधिकांश राज्यों में अंगीकृत की जा चुकी है और उनकी न्यायपालिकाएँ इस सम्बन्ध में न्यूनाधिक रूप में फ्रांसीसी नमूने के ही सदृश हैं। उदाहरण के लिए जर्मनी में उन पृथक् राज्यों में से प्रत्येक में जिन्होंने मिलकर साम्राज्य का निर्माण किया था, सरकारी सेवकों की रक्षा के लिए प्रशासकीय विधि पहले से ही मौजूद थी और सन् 1871 के साम्राज्यिक सविधान के अधीन तत्कालीन उच्चसदन की ही साम्राज्य की मुख्य प्रशासकीय परिषद् बनाया गया था। डेनमार्क गणतन्त्र के सविधान के अधीन भी प्रशासनिक और न्यायिक न्यायालयों के बीच का अन्तर कायम रखा गया। सघीय गणराज्य की मूल विधि (1956 में संशोधित) में भी यह अन्तर कायम रखा गया है। उसके अनुच्छेद 96(3) में कहा गया है कि 'सब सघीय नागरिक सेवकों एवं सघीय न्यायाधीशों के विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई के लिये अनुशासनिक न्यायालय स्थापित कर सकता है।' स्विट्जरलैंड में भी यह अन्तर किया गया है, परन्तु वहाँ न्यायपालिका, विधानमण्डल और कार्यपालिका के, पूर्णतया अधीनस्थ है और प्रशासकीय क्षेत्राधिकार सघीय परिषद् (कार्यपालिका) के ही हाथ में हैं जिसके विरुद्ध अपील सघीय सभा (विधानमण्डल) के समक्ष होती है। इटली में भी प्रशासकीय और न्यायिक न्यायालयों में परम्परागत रूप में भेद किया गया है, परन्तु वहाँ यह भेद ऐसा तीव्र नहीं है जैसा फ्रांस में है।

5 दोनों प्रणालियों के अधीन न्यायपालिकाओं की तुलना

यदि हम इन दोनों कानूनी प्रणालियों का, जैसा कि वे थी और जैसी आज हैं, सूक्ष्म परीक्षण करें तो हम उनकी ऊपरी विभिन्नताओं के साथ ही उनकी कुछ मौलिक समानताओं से उतने ही प्रभावित होते हैं। समय के प्रवाह और सांविधानिक नियंत्रणों की प्रगति के कारण महाद्वीपीय राज्यों के प्रशासनिक न्यायालय, विशेषकर फ्रांस में, अपनी पूर्ण की निरकुशता का अधिकांश खो चुके हैं। उदाहरणार्थ, नेपोलियन के अधीन प्रशासकीय मामलों में निर्णय करने के लिए राज्य-परिषद्

की शक्तिमा लगभग निरुत्तरी ही थी, और सन् 1830 और 1848 की लोकतन्त्रीय दिशा में प्रतिक्रियाओं के होते हुए भी कार्यपालिका की विधि की साधारण प्रक्रियाओं से प्राप्त उन्मुक्ति लगभग अछूती ही रही। परन्तु, द्वितीय साम्राज्य (सन् 1852-71) के पतन के पश्चात् और तृतीय गणतन्त्र के अस्तित्व के दौरान में बहुत-बहुत परिवर्तन हुआ। जैसा कि हम बता चुके हैं, विवाद न्यायालय में साधारण न्यायपालिका और प्रशासनिक न्यायपालिका का समान रूप में प्रति-निधित्व था, हालांकि इस बात से कि उसका अध्यक्ष तत्कालीन शासन का एक सदस्य होता था कार्यपालिका के हिता की रक्षा सुनिश्चित हो गई।

आज प्रणाली को भी ऐतिहासिक दृष्टि से देखने पर हमें पता चलता है कि सोनहवीं और सत्रहवीं शताब्दियों में प्रचलित विचार ऐसे नहीं थे जो कि विधि की प्रशासनिक प्रणाली से मिलती-जुलती प्रणाली की स्थापना के बिलकुल ही विरुद्ध था। दमूडर और स्टुअर्ट शासकों को उन व्यक्तियों का समर्थन प्राप्त था जो यह प्रतिपादित करने को तैयार थे कि प्रशासन को विवेक की शक्ति प्राप्त है जिस पर किसी भी न्यायालय का नियंत्रण नहीं हो सकता। उदाहरणस्वरूप, स्टार नेम्बर, वॉसिल ऑफ दि नॉर्थ, कोर्ट ऑफ हार्ड कमीशन जैसे न्यायालय समस्त आशयों और प्रयोजनों के लिए प्रशासनिक न्यायालय ही थे, जो पूर्णतया कार्यपालिका के हाथ में थे और उन दिना कार्यपालिका वास्तव में राजा ही था। सर फ्रांसिस बेकन जैसे विधिविशेषज्ञ, यदि उन्हें अपनी नीति का अनुसरण करने दिया जाता तो, साधारण विधि से भिन्न प्रशासनिक विधि की इंग्लैंड में स्थापना करने में सफल हो जाते। परन्तु उनका उद्देश्य गृहयुद्ध में रदुमर्टों की पराजय से और विधि के समक्ष समता के सिद्धान्त के प्रति परम्परागत निष्ठा की विजय के फलस्वरूप, जिसकी पुष्टि सन् 1688 की प्रतिक्रिया से उत्पन्न साविधिक व्यवस्थाओं द्वारा हुई, अक्षरशः हो गया।

हम यह पहले बता चुके हैं कि राष्ट्रीय बीमा जैसी नई सामाजिक सेवाओं को स्थापित करने वाले समष्टिवादी विधान की प्रगति से ब्रिटेन में शासन की कार्यपालिका शाखा को नई शक्ति प्राप्त हो रही है। आधुनिक लोकतन्त्र में ऐसा होना अनिवार्य ही है। ब्रिटेन और संयुक्तराज्य जैसे महान् औद्योगिक समाजों के विधानमंडल, जिनके ऊपर सामाजिक विधिनिर्माण का उत्तरोत्तर बढ़ता हुआ भार आरोपित है, ऐसी विधियों का निर्माण नहीं कर सकते जिनमें व्योरे की सभी बातें आ जाएं और जिनमें उनके प्रवर्तन के दौरान में उत्पन्न होने वाली प्रत्येक सम्भव आकस्मिकता का सामना करने के लिए व्यवस्था हो। इसका परिणाम यह होता है कि "प्रशासकीय समस्याएँ न्यायिक कर्तव्यों को स्वयं ग्रहण करने को ही नहीं बल्कि उन्हें ऐसी रीति से निष्पादित करने को भी विवश करते हैं कि न्यायालय उनके पालन की छानबीन न कर सकें।" उदाहरणस्वरूप, इंग्लैंड में यह निश्चय

हो चुका है कि यदि सविधि में कोई विशिष्ट पद्धति नहीं दी गई हो तो इसके निष्पादन से सबद सरकारी विभाग, न्यायालय के हस्तक्षेप के बिना, जिस प्रक्रिया को वह सर्वोत्तम समझे उसे अंगीकार कर सकता है। अथवा जहाँ कोई पद्धति निर्धारित होती है, वहाँ भी बहुधा उसका परिणाम कार्यपालिका की न्यायिक हस्तक्षेप से वास्तविक स्वतंत्रता ही होता है। उदाहरणस्वरूप, राष्ट्रीय बीमा अधिनियम, सन् 1911 ने (यह इसी प्रकार की अनेक विधियों की शृंखला में प्रथम था जिन्होंने अंत में सन् 1948 में प्रभावी होने वाले व्यापक अधिनियम का रूप धारण किया), सरकार द्वारा नियुक्त ऐसे बीमा आयुक्तों के एक निकाय की स्थापना की, जिसे विनियमों के बनने की शक्ति तथा न्यायिक सत्ता प्राप्त थी। इस अधिनियम ने अधीन किसी भी विवादग्रस्त दावे का निर्णय आयुक्तों द्वारा होता था, जिसकी अपील निर्देशियों (Reperces) के न्यायालय के तथा अनिम अपील एक पंच (Umpire) के समक्ष होती थी। इस भाँति साधारण न्यायालयों का अपवर्जन कर दिया गया था और कोई भी आयुक्त या निर्देशी या पंच न्यायाधीश नहीं होता था। इसी प्रकार समुक्तराज्य में उच्चतम न्यायालय द्वारा यह निर्णय किया जा चुका है कि "समस्त आप्रवासन-सम्बन्धी मामलों में थम सचिव (सेक्रेटरी ऑफ लेबर) के निर्णय अंतिम हाने।"

इस प्रकार का विधान विशिष्ट प्रशासकीय ज्ञान की अपेक्षा करता है और सामान्य न्यायाधीश ऐसे ज्ञान का दावा नहीं कर सकते, अतः उपर्युक्त परिस्थितियाँ अनिवार्य हैं। इसके अनिश्चित, प्रशासन द्वारा सम्पादित राज्य के कर्तव्यों के विस्तार के कारण उस विभाग को ऐसी शक्तियाँ प्रदान करना आवश्यक हो जाता है जिनसे नाना प्रकार के दावों को निपटाने और निर्णय देने में शीघ्रता की जा सके। विधि के शासन की दुर्बलता, उसकी स्थूलता के कारण, सकटकालीन अवस्थाओं में भी दृष्टिगोचर होती है जैसा कि दो विश्वयुद्धों के दौरान में हुआ, जब कि ब्रिटेन में प्रतिरक्षासम्बन्धी विनियमों के अधीन, न्यायपालिका से परे, अनेक नए न्यायालयों की स्थापना की गई। "निरन्तर विस्तारशील कार्यपालिका के अतिशक्तिपूर्ण स्वभाव" की यह अभिव्यक्ति स्पष्ट ही एक खतरा है, और यदि संवैधानी से निगरानी नहीं की जाएगी तो उसने निश्चय ही स्वतंत्रता के लिये खतरा उपस्थित हो जाएगा। एक महान् अंग्रेज न्यायाधीश स्वर्गीय लॉर्ड सेन्की के कथनानुसार "विशेषाधिकारों के कुएँ से निकलकर मंत्रियों के विनियमों की छन्दक में पड़ना वास्तव में विचित्र बात होगी।"

इसके विपरीत, उन राज्यों में जहाँ प्रशासनिक और न्यायिक विधि के दोनों विभागों के बीच के अन्तर को स्वीकार किया जाता है, वहाँ केवल राजकीय पदाधिकारियों के लिए ही रक्षण की व्यवस्था नहीं है बल्कि साधारण नागरिक के लिए भी है, और यह यह भी जानता है कि राजकीय पदाधिकारियों के मुकाबले में उसकी

स्थिति क्या है। कम-से-कम द्वितीय विश्वयुद्ध के प्रारम्भ होने तक फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालय में न्याय प्राप्त करना संस्था था और वह शीघ्र प्राप्त भी हो जाता था, प्रक्रिया भी सरल थी और ऐसे मामलों में कासोसी जैसी भांति इसे पसन्द करते थे जैसे कि कोई सैनिक, सैनिक न्यायालय की सीधी तथा शीघ्रकारी पद्धतियों को पसन्द करता है, हालांकि इससे वह जूरी द्वारा विचार का संरक्षण छो बैठता है। आधुनिक परिस्थितियों में प्रशासनिक विधि वाले राज्य के नागरिक को प्राप्त रक्षण की कमी को बढ़ाकर बताना आसान है। किन्तु फ्रांस में राजकीय पदाधिकारी के 'सिवा के दोष' और 'वैयक्तिक दोष' के बीच जो अत्यन्त स्पष्ट भेद किया जाता है वह नागरिक को अत्यधिक शासकीय जोश के बुरे परिणाम से बचाता है, और इसके साथ ही राजकीय पदाधिकारी के लिए भी राज्य के एक कुशल सेवक के रूप में कार्य करने में डरने का अधिक कारण नहीं रहता।

इस भांति यह स्पष्ट है कि लोक विधि वाले राज्यों में आधुनिक सामाजिक विधान के विस्तार के कारण विधि के शासन को शिथिल करना ही होगा। विभागों के अध्यक्षों को न्यायिक शक्तियाँ प्रदान करने से नागरिक को एक प्रकार की प्रशासनिक विधि की हानियाँ तो सहन करनी पड़ती हैं, परन्तु क्षतिपूर्ति के रूप में इस विधि तथा न्यायिक विधि के बीच के गहन अन्तर के समकारी लाभ उसे प्राप्त नहीं है। अतः, ब्रिटेन में प्रशासनिक प्रवृत्ति के आलोचकों द्वारा सुधार के दो मार्ग सुझाए गए हैं। पहला सुझाव यह है कि प्रशासनिक न्यायालयों को, जहाँ कहीं भी उनका होना आवश्यक हो, पूर्णरूप से न्यायिक बना देना चाहिए और उन्हें हर प्रकार से कार्यपालिका से स्वतंत्र कर देना चाहिए अर्थात् ऐसे प्रयोजनों के लिए इन भांति के विशेष न्यायालयों की स्थापना की जानी चाहिए जिनके न्यायाधीश सम्बन्धित विषय के विशेषज्ञ हों। दूसरा सुझाव यह है कि कुछ मामलों में प्रशासनिक न्यायालयों या मंत्री के निर्णय की न्यायिक न्यायालय के समक्ष अपील की व्यवस्था होनी चाहिए। इस भांति वैयक्तिक स्वाधीनता के लिए उपस्थित खतरे को, जो विधि के शासन की इन आधुनिक परिसीमाओं में छिपा रहता है, कम किया जा सकता है।

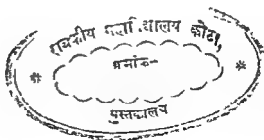
अतः, निष्कर्ष यह हुआ कि वैयक्तिक अभिवृत्ति और ऐतिहासिक विकास में भेद होते हुए भी, सविधानी राज्यों में आजकल न्यायिक विभाग के माध्यम से नागरिकों को प्राप्त अन्तिम अधिकारों के सम्बन्ध में पहले जैसा अन्तर नहीं रहा। सभी सविधानी राज्य न्यायाधीश को दलबन्दी की भावना के उत्तार-चढ़ाव से परे रखकर और अपराध या भ्रष्टाचार की अवस्था में उसके हटाए जाने को असम्भव बनाए बिना उसकी पदावधि सुरक्षित करते हुए उसकी निष्पक्षता सुनिश्चित कर लेते हैं। लोक विधि पर आधारित विधि प्रणालियों वाले राज्यों में विधि का शासन कार्यपालिका को अन्य समस्त निकायों की बराबरी में रखता है तथा उसे

उसके कार्यों के लिए उत्तरदायी बनाता है और कार्यपालिका सम्बन्धी कृत्यों की सफाई में राज्य के हित की बात स्वीकार नहीं करता। विशेषाधिकार वाले राज्यों में, जहाँ प्रशासनिक विधि होती है, राजकीय कर्मचारी को प्रशासनिक न्यायालय के सामने उत्तरदायी ठहराकर कार्यपालिका को कुछ सीमा तक साधारण न्याय की प्रक्रियाओं से ऊपर स्थान दिया जाता है। परन्तु आधुनिक परिस्थितियों में समष्टिवादी विधान की आवश्यकताओं के कारण विधि के शासन की प्रणाली को कुछ हानि उठानी पड़ती है, क्योंकि इस तरह के विधान के अन्तर्गत पदाधिकारियों को कुछ ऐसी निरपेक्ष शक्तियाँ देनी पड़ती हैं जो व्यवहार में सरकारी विभाग के अध्यक्षों को विधि के परे बर देती हैं, हालाँकि यह बात वही तक सागू होती है जहाँ तक कि सम्बन्धित विधि उसकी इजाजत देती है। दूसरी ओर, विशेषाधिकार वाले राज्यों में, यद्यपि एक विशेष प्रक्रिया राजकीय पदाधिकारी का रक्षण करती है परन्तु वह निबन्धनों से इतनी जकड़ दी गई है कि साधारण नागरिक को उसके सम्बन्ध में जरा भी शिकायत नहीं रहती है।

सामान्यतया, हम यह कह सकते हैं कि लोक विधि वाले राज्यों में उन राज्यों की अपेक्षा जहाँ विधि सहिताबद्ध होती है और जहाँ प्रशासनिक विधि होती है, विधिवाद (Legalism) का अधिक वातावरण रहता है। इसका कारण यह है कि लोक विधि वाले राज्यों में न्यायाधीश विधि का निर्माण कर सकते हैं, जब कि प्रशासनिक विधि वाले राज्यों में सहिता इस विषय में न्यायाधीशों पर प्रतिबन्ध लगाती है और प्रशासनिक न्यायालयों में, जहाँ न्यायाधीश कार्यपालिका के निर्देशन के अधीन वास्तव में विधि बनाते हैं, निर्णय के लिए एक विस्तृत क्षेत्र छोड़ देती हैं। इसका परिणाम यह होता है कि विशेषाधिकार वाले राज्यों में एव प्रकार का न्यायिक विधान होता रहता है जिसे सहिताबद्ध नहीं किया जा सकता। दूसरे शब्दों में हम कह सकते हैं कि न्यायशास्त्र (Jurisprudence) (अर्थात् पूर्वदृष्टांत के आधार पर विधि) सामान्य विधि वाले राज्यों का विशिष्ट लक्षण है और राजनीतिक निर्णयों का (न्यायिक निर्णयों से भिन्न) विशेषाधिकार वाले राज्यों में अधिक विस्तृत क्षेत्र है। इस प्रश्न का उत्तर देना आसान नहीं है कि न्यायाधीशों और राजनीतिज्ञों में कौन लोकतंत्रीय अधिकारों का अष्टा रक्षक है। जो कुछ हम कह सकते हैं वह इतना ही है कि लोकतंत्रीय अधिकारों का परिरक्षण अन्त में जनता का कार्य है और इन अधिकारों के संरक्षण में जनता की सहायता के लिये आधुनिक सविधानी राज्यों में न्यायाधीशों एव राजनेताओं दोनों की आवश्यकता है।

तृतीय खण्ड

राष्ट्रीयता ओर अन्तर्राष्ट्रीयता



उदीयमान राष्ट्रीयता

1. विषय-प्रवेश

अभी तक हम राज्या की आन्तरिक संरचना और संगठन पर विचार करते रहे हैं परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों तथा उन्हें जटिल बनानेवाली अवस्थाओं पर कुछ विचार किये बिना सांविधानिक राजनीति का कोई भी तुलनात्मक अध्ययन पूरा नहीं होगा। वास्तव में जब हम राज्या के परराष्ट्र-सम्बन्धों पर विचार करते हैं तो हम समसामयिक राजनीतिक संगठन के अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष की ओर अप्रमत्त होते हैं। स्पष्ट है कि आधुनिक परिस्थितियों में किसी भी राष्ट्र के लिये हमारे राष्ट्रा से सम्बन्ध स्थापित किये बिना अपने कल्याण के लिये प्रयत्न करना व्यर्थ है। क्योंकि इतना ही नहीं है कि राज्य आजकल आर्थिक दृष्टि से अन्धो-ग्याधित है, किसी भी समय उनके बीच संपर्क छिड़ जाने पर उनकी समस्त आन्तरिक राजनीतिन व्यवस्था खटौई में पड़ सकती है।

इमनिय प्रत्येक राष्ट्र का भावी कल्याण अन्त में अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की समस्या के समाधान पर निर्भर है। अब परराष्ट्र-सम्बन्ध के क्षेत्र में राज्यों के आचरण का विनियमन करने के वास्तविक या सम्भाव्य तरीकों का अध्ययन उनके आन्तरिक राजनीतिन संविधानों के अध्ययन का स्वाभाविक परिणाम है।

बीसवीं शताब्दी की वैज्ञानिक एवं औद्योगिक (Technological) शक्ति निरन्तर दूरियाँ कम करती जा रही है और विश्व के देशों को एक दूसरे के उत्तरोत्तर घनिष्ठ सम्पर्क में लाती जा रही है। परन्तु इस घनिष्ठ सम्पर्क से आवश्यक रूप में अन्तर्राष्ट्रीय सामंजस्य उत्पन्न नहीं होता। वास्तव में, इस युग की तकनीकी प्रगति ने ऐसी स्थिति उत्पन्न कर दी है कि किसी दूरस्थ स्थान में होनेवाली कोई स्थानीय गड़बड़ तुरन्त विश्वभर में तनाव पैदा कर सकती है जिससे सम्पूर्ण समाज का अस्तित्व ही खतरे में पड़ सकता है। संक्षेप में, विश्व का राजनीतिक संगठन विश्व की तकनीकी प्रगति के साथ-साथ नहीं चलता और विज्ञान की जो शक्ति एकीकरण करने वाली होनी चाहिये वह सत्तार के राष्ट्रों की पुरानी राष्ट्रीय संकल्पनाओं के प्रति बनी हुई निष्ठा के कारण निष्फल हो रही है।

इस जटिल स्थिति के लिये दोनो विश्वयुद्ध मूम्पकर उत्तरदायी है क्योंकि

जहाँ उनके कारण विज्ञान एवं औद्योगिकी की बड़ी तेजी से प्रगति हुई वहाँ उन्होंने बड़े-बड़े साम्राज्य नष्ट कर दिये, अधीन लोगों को मुक्त किया और पहले के साम्राज्यों की राजनीतिक एवं आर्थिक अवस्था को निर्बल कर दिया। पुरानी विश्व व्यवस्था के इस विघटन के, विशेष कर द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद, बड़े दूर-गामी परिणाम हुए। एक ओर नये स्थापित राज्यों के लोग, जैसे वे परतंत्रता से निवृत्त होकर स्वतंत्रता में प्रवेश करते हैं, एक नये प्रकार की राष्ट्रियता से प्रेरित होते हैं। दूसरी ओर, पश्चिमी योरोपीय राज्य, अपने समुद्रगार के साम्राज्यों को छोड़कर, आर्थिक संयोग के मार्ग से, ऐसे राजनीतिक संधिवाद की ओर बढ़ रहे हैं जो राष्ट्रियता की पुरानी सत्त्वपना का विरोधी है। ये राष्ट्रियतावादी एवं आर्थिक समस्याएँ उन समस्याओं में से हैं जिन्हें राष्ट्रों को, यदि उन्हें विश्व-नियंत्रण की कोई सतोपजनक योजना खोजनी है, हल करना ही होगा। संयुक्त राष्ट्र के संगठन का अध्ययन करने के पहले इन समस्याओं पर गहराई से ध्यान देना लाभकारी होगा क्योंकि संयुक्त राष्ट्र पर इनका बड़ा प्रभाव पड़ रहा है।

2 मध्य-पूर्व में राष्ट्रियता

हम देख चुके हैं कि प्रथम विश्वयुद्ध के फलस्वरूप आस्ट्रिया-हंगरी का साम्राज्य भग्न हो गया और योरोप में अनेक नये राज्य बने। ऑटोमन (तुर्की) साम्राज्य के विनाश का भी मध्यपूर्व पर इसी प्रकार का विघटनकारी प्रभाव पड़ा, जहाँ नवीन तुर्की और अरब प्रदेशों में एक प्रबल राष्ट्रवादी भावना उदित हुई। स्मरण रहे कि तुर्की गणराज्य बन गया था और लघु एशिया (Asia Minor) तक ही सीमित रह गया था, जबकि इस्ताम्बूल और उसके आसपास का छोटासा प्रदेश ही उसके पास योरोप में बचा था। अरब प्रदेश, जो पहले ऑटोमन साम्राज्य के अन्तर्गत थे, तुर्की के नियंत्रण से मुक्त कर दिये गये और उनके पृथक् अस्तित्व की मांग्यता प्राप्त हुई, हालांकि कुछ समय के लिये वे राष्ट्र-संघ के प्रादेशों (Mandates) के अधीन रखे गये। ईराक (मेसोपोटानिया), ट्रान्सजोर्डान (बाद में इसका नाम जोर्डान रह गया) और पैलेस्टाइन के प्रादेश ब्रिटेन के पास थे और सीरिया एवं लेबनान के फ्रान्स के पास। वर्तमान राष्ट्रीय भावना के कारण प्रादेशप्राप्त राज्यों को उन पर नियंत्रण रखने में कुछ कठिनाई हुई। ब्रिटेन ने अन्त में 1932 में ईराक छोड़ दिया। जोर्डान में वह अधिक समय तक रहा आया और उसे स्वतंत्रता 1946 के पहले नहीं मिल सकी। फ्रान्स ने सीरिया और लेबनान की स्वतंत्रता 1941 में स्वीकार करली। हेजाज, जो 1916 तक तुर्की साम्राज्य का एक भाग था, बाद में नेज्द की जागीर में शामिल कर दिया गया जिसके फलस्वरूप सऊदी अरब के राज्य का निर्माण हुआ जिसकी प्रभुता 1932 में मान्य हुई। यमन का सलग्न अरब राज्य भी स्वतंत्र हो गया।

ब्रिटिश प्रादेश के अधीन पेलेस्टाइन में एक विशिष्ट समस्या खड़ी हो गई क्योंकि यहाँ राष्ट्रीयता ने बड़ा प्रचण्ड रूप धारण किया। सन् 1917-18 में अरब सेनाओं तथा यहूदी स्वयंसेवक-सेना की सहायता से अंग्रेजों ने तुर्कों से पेलेस्टाइन विजय कर लिया था। नवम्बर 1917 में ब्रिटिश सरकार ने बालफोर-घोषणा निकाली थी जिसने द्वारा पेलेस्टाइन में यहूदी राष्ट्रभूमि की स्थापना के लिये सुविधा देने का वचन दिया गया था। इस प्रदेश में अरबों की संख्या यहूदियों से बहुत अधिक थी। अतः इस निर्णय को कार्यान्वित करने में दोनों लोगों में बड़ा सम्बन्ध उत्तेजनापूर्ण युद्ध छिड़ गया। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद स्थिति और भी बिगड़ गई जब कि असाध्य विस्थापित यहूदियों ने पेलेस्टाइन में शरण मागी। प्रादेश के अधीन पन्चीस वर्षों तक ब्रिटेन ने शान्ति रखने का प्रयत्न किया और स्वशासन की नींव डाली। किन्तु 1948 में ब्रिटेन ने प्रादेश को त्यागने का निश्चय किया और वह पेलेस्टाइन छोड़ गया। इस पर यहूदियों ने, जिन्हें सत्तारुधर के यहूदी (Zionist) संगठनों की सहायता प्राप्त थी और जो अरबों की अपेक्षा अधिक प्रगतिवादी एवं सुसज्जित थे, तुरन्त ही तेल अवीव में इजरेल के स्वतंत्र राज्य की घोषणा कर दी। अब अरब लोगों ने, जिन्होंने 1945 में अरब लीग की स्थापना कर ली थी, मिलकर इजरेल पर एक विशाल आक्रमण किया। लड़ाई जनवरी 1949 तक चलती रही जब संयुक्त राष्ट्र के संरक्षण में युद्धविराम सन्धि पर हस्ताक्षर हुए और कई समझौते किये गये।

युद्ध विराम के समय जेरुसलेम के 'प्राचीन नगर' समेत पेलेस्टाइन की पूर्वी पट्टी जोर्डान के अरब राज्य की सेनाओं के अधिकार में बनी हुई थी और दक्षिण-पश्चिम में मिस्र की सेनाएँ गाजा की पट्टी पर अधिकार किये हुए थी। इस प्रकार इजरेल के गणराज्य के हाथों में अधिकांश पेलेस्टाइन, जिसका क्षेत्रफल 8 000 वर्गमील के लगभग था, रहा। अब गणराज्य का विधिवत गठन हुआ जिसके लिये एक निर्वाचित राष्ट्रपति और एक निर्वाचित विधानसभा के प्रति उत्तरदायी प्रधानमंत्री की व्यवस्था की गई। बाद में (1960 में) राजधानी तेल अवीव से हटा कर जेरुसलेम के नये नगर में स्थापित की गई। सन् 1950 में विधानसभा ने एक विधि पारित की जिसके द्वारा यह घोषणा की गई कि 'प्रत्येक यहूदी को जो इजरेल में बसना चाहता है आप्रवासी-वीसा (Visa) प्रदान किया जायगा।' इसका परिणाम यह हुआ कि कोई चालीस विभिन्न देशों से हजारों यहूदी आप्रवासियों की बाढ़ आ गई और 1960 तक इजरेल की जनसंख्या बीस लाख से भी अधिक हो गई जिसमें 90 प्रतिशत यहूदी थे। अब इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि युद्ध विराम व्यवस्था के होते हुए भी इजरेल के प्रति अरबों की शत्रुता में कोई कमी नहीं आई और संयुक्त राष्ट्र के निरन्तर प्रयत्नों के बावजूद, 1962

के अन्त तक यहूदी इजरेल और उनके अरब पड़ोसियों के बीच कोई स्थायी सन्धियों पर हस्ताक्षर नहीं हो सके।

मिस्र (Egypt) भी किसी समय प्राचीन आंटोमन साम्राज्य का एक अंग था और पूर्व की ओर स्थित अरब प्रदेशों के समान दोनों विश्वयुद्धों के फलस्वरूप उसने उन्मादन रूप में स्वतन्त्रता प्राप्त की। परन्तु मिस्र में इन घटनाओं की पृष्ठभूमि उसके पूर्वी पड़ोसियों की पृष्ठभूमि से भिन्न थी। सन् 1882 में ब्रिटेन ने मिस्र पर अधिकार कर लिया था और वहाँ अनौपचारिक रूप में संरक्षित राज्य की स्थापना कर दी थी, हालांकि तुर्की का अधिराजत्व मान्य बना रहा। सन् 1883 में ब्रिटेन ने वहाँ एक प्रतिनिधि सभा स्थापित की जिसकी शक्तियों में 1913 में काफी वृद्धि की गई। विन्तु 1914 में प्रथम विश्वयुद्ध के छिड़ने के कुछ ही समय बाद ब्रिटेन ने औपचारिक रूप में संरक्षित राज्य की घोषणा की, तुर्की के अधिराजत्व को समाप्त कर दिया और प्रतिनिधि सभा को निलम्बित कर दिया। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद मिस्री राष्ट्रीयतावादी लोग (वफद Wafd) अधिकाधिक उग्र होने लगे। सन् 1922 में ब्रिटेन का संरक्षण समाप्त हुआ, एक सविधानी राजतन्त्र की स्थापना हुई और सेदिव (मुस्तान) फुआद (Fuad) बादशाह घोषित किया गया। नये सविधान के अधीन बादशाह को एक द्विसदनी संसद के प्रति उत्तरदायी प्रधानमंत्री के द्वारा कार्य करना था। संसद का उच्च सदन आंशिक रूप में नामनिर्दिष्ट और आंशिक रूप में निर्वाचित सीनेट था और अवर सदन निर्वाचित प्रतिनिधि-सदन (Chamber of Deputies)।

सन् 1936 की एंग्लो इजिप्शियन संधि के द्वारा ब्रिटिश अधिकार का अन्त हो गया, केवल सूडान और स्वेज नहर के लिये कुछ सैनिक सुरक्षण बने रहे। कुछ ही दिनों में द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ जान पर मिस्र एक महत्वपूर्ण सामरिक केन्द्र बन गया और ब्रिटिश सेनाएँ वापस लौट आईं। युद्ध के बाद अंग्रेजों के विरुद्ध, जिनकी सेनाएँ सूडान और नहर के अंचल में बनी हुई थी और राजतन्त्र के विरुद्ध राष्ट्रीय भावना भड़क उठी। सन् 1952-53 में एक सैनिक राज्यकप्लव (Military Coup d'état) ने राजतन्त्र का अन्त कर गणराज्य की स्थापना की। सन् 1953 में सूडान के विषय में समझौता हो गया (जिसे अपने राजनीतिक भविष्य का स्वयं निर्णय करना था और जो 1956 में एक स्वतंत्र गणराज्य बन गया)। सन् 1954 में स्वेज नहर सभ्यता के द्वारा ब्रिटेन न चीन महीनों के अन्दर नहर के अंचल से समस्त ब्रिटिश सेना हटा लेने का वचन दिया। सन् 1956 में जब सब ब्रिटिश सेनाएँ हट गईं तो बर्नस नासिर ने, जो एक जनमत संग्रह में, जिसमें वह अकेला ही उम्मीदवार था, राष्ट्रपति चुना गया था, स्वेज नहर का राष्ट्रीयकरण कर लिया और इस प्रकार एक अन्तर्राष्ट्रीय सक्ल खड़ा कर दिया जिसमें से वह अरब ससार का स्व-घोषित नेता बनकर सामने आया।

यद्यपि मित्र यथार्थ में अरब राज्य नहीं है क्योंकि उसकी मित्र आवादी म अरबों का सख्या की दृष्टि से दूसरा नम्बर है, फिर भी वह अपने आपको अरब राज्य मानता है और यद्यपि वह मध्य-पूर्व की भौगोलिक सीमाओं में नहीं पड़ता, फिर भी वह इस प्रदेश की जटिल राजनीति में बुरी तरह उत्तझा हुआ है। वास्तव में दो प्रकार के अरब राष्ट्रीयतावाद आपस में टकरा रहे हैं। एक ओर प्रत्येक यूएन् राज्य का सङ्कुचन राष्ट्रीयतावाद है और दूसरी ओर विशद राष्ट्रीयतावाद है जिसका प्रतिनिधि अरब लीग है। नामिर ने इसी विशद राष्ट्रीयतावाद से लाभ उठान का प्रयत्न किया है। वह 1958 में सीरिया को मित्र के साथ मिलाकर सङ्कुच अरब गणराज्य का निर्माण करने के लिय राजों करके इस दिशा में अग्रसर हुआ। परन्तु योजना सफल नहीं हुई। सन् 1961 में सच टूट गया और नामिर की प्रतिष्ठा को दशा घकरा लगा। अरब लीग जिसी समय राज्यों के शिथिल संयोग से कुछ अधिक बगना चाहता था परन्तु 1953 और 1958 के बीच लिबिया, सूडान, मोरक्को और ट्यूनिशिया और 1962 में एल्जीरिया को शामिल करके अफ्रीका में पश्चिम और दक्षिण की ओर अपना विस्तार कर लेने के कारण वह संभावना बहुत दूर चली गई है। आज साम्यवादी पूर्व और लोकतन्त्रवादी पश्चिम के प्रभावों के बीच उद्भिन्न अवस्था में पड़े हुए ये अरब राज्य निस्संदेह रासार में विक्षोभकारी तत्व बने हुए हैं और यदि एक प्रभावी अन्तर्राष्ट्रीय सत्ता स्थापित करती है तो पहले उनकी समस्या से जूझना और से हल करना पड़ेगा।

3 एशिया से परावर्तन

मित्र और मध्यपूर्व में युद्धोत्तर काल की राजनीतिक घटनाओं से भी अधिक मार्को की वे घटनाएँ हैं जो एशिया के अन्य भागों तथा अफ्रीका में घट रही हैं। वे भी एक नये राष्ट्रीयतावाद से प्रेरित हैं और उनका भी अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण से कम महत्व नहीं है। अफ्रो-एशियाई राष्ट्रीयतावाद की उठती हुई लहर ने उन पराधीन लोगों को बहा कर उस स्थिति में पहुँचा दिया जहाँ वे राजनीतिक स्वतन्त्रता की मांग करने लगे क्योंकि अपने आर्थिक साधनों पर अपना ही नियन्त्रण रखने, जीवन के उच्च मान प्राप्त करने तथा अपनी संस्कृति का व्यापक प्रसार करने का उन्हें यही एकमात्र अपरिहार्य अवस्था दिखाई देती थी। स्वतन्त्रता की प्राप्ति पश्चिमी गैररूप की साम्राज्यिक शक्तियों की समुद्रपार के प्रदेशों पर अपना नियन्त्रण कायम रखन की असमर्थता के कारण संभव हो सकी। ये शक्तियाँ दोनों विश्वयुद्धों के सम्मिलित परिणामों के कारण निर्बल हो चुकी थीं। इसने परिणामस्वरूप एशिया और अफ्रीका से इन शक्तियों का जो परावर्तन हुआ उसके फलस्वरूप ऐसे परिवर्तन हुए जिनको हम निस्संदेह औपनिवेशिक क्रान्ति कह सकते हैं।

इस बिप्लव से सम्बन्धित योरोपीय शक्तियाँ ये थी—ब्रिटेन और फ्रांस, एशिया और अफ्रीका दोनों में, नदरलैंड एशिया में और बेलजियम अफ्रीका में। जर्मनी तो पहले से ही वर्साई की सन्धि द्वारा अपन उपनिवेशों से वंचित किया जा चुका था। इटली को द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान अफ्रीका में अपने उपनिवेशों से वंचित होना पड़ा और पुर्तगाल, द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद भी, समुद्रपार की विशेषकर अफ्रीका में, प्रजा की स्वतन्त्रता की माँग का विरोध करता जा रहा है परन्तु यह विरोध अन्त में निष्फल ही सिद्ध होगा।

(अ) ब्रिटेन और भारतवर्ष

विश्व शक्ति-सन्तुलन में इस युद्धोत्तर परिवर्तन के स्वरूप और उसकी शक्ति को समझनेवाला पहला साम्राज्य ब्रिटन था जो स्वाभाविक रूप में सबसे अधिक फलित हुआ था और ब्रिटेन के तथ्यों का मुकाबला करने के निश्चय से प्रभावित होनेवाले उसके समुद्रपार के प्रदेशों में प्रथम भारतवर्ष था। भारत में अंग्रेजों का प्रारम्भिक इतिहास ईस्ट इंडिया कम्पनी द्वारा राजनीतिक उत्तरदायित्वों के ग्रहण और धीरे-धीरे उनके अंगरेजी सरकार के हाथों में पहुँचने की गाथा है। अंगरेज सरकार द्वारा सन् 1600 में प्रदान किए गए आशयपत्र (चार्टर) के अधीन विप्लव वाणिज्यिक सस्या के रूप में आरम्भ होकर ईस्ट इंडिया कम्पनी को उन बड़ी बड़ी राजनीतिक कठिनाइयों का मुकाबला करना पड़ा जो मुगल साम्राज्य के विघटन तथा फ्रांसीसियों के विरुद्ध प्राधान्य के लिए संघर्ष के समुक्त प्रभाव से उत्पन्न हुई थी। सप्त वर्षीय युद्ध (सन् 1756-1763) में फ्रांसीसी शक्ति के नष्ट हो जाने के पश्चात् ब्रिटिश सरकार को हस्तक्षेप करने को बाध्य होना पड़ा और दो अधिनियम—नायें का रेग्युलेशन एक्ट (सन् 1773) और पिट का इंडिया एक्ट (सन् 1784)—एक के बाद एक शीघ्रता से पास किए गए। इन दोनों अधिनियमों ने भारत के उन भागों के शासन की, जो उन दिनों तक आगल प्रभुसत्ता के अधीन जा चुके थे, व्यवस्था करने का प्रयत्न किया और भारत के गवर्नर-जनरल के पद की स्थापना कम्पनी के सेवक की बजाय राजकीय पदाधिकारी के रूप में की। पिट के अधिनियम ने सन्धन में एक बोर्ड आफ कंट्रोल की स्थापना की, जो इंडिया आफिस का प्रारम्भिक रूप था।

यह अधिनियम सत्तर वर्ष से अधिक काल तक जारी रहा, जब सन् 1857 में भारतीय मदर के कारण इसका निरसन और आगामी वर्ष में एक नए अधिनियम का पारण आवश्यक हो गया। उस अधिनियम ने ईस्ट इंडिया कम्पनी को समाप्त कर दिया, रानी विक्टोरिया को भारत की प्रभु उद्घोषित किया (सम्राज्ञी की उपाधि सन् 1877 तक धारण नहीं की गई थी), भारत के सचिव

(सेक्रेटरी ऑफ स्टेट फॉर इंडिया) का एक पृथक् पद निर्धारित किया और यह भी व्यवस्था की कि लन्दन स्थित इण्डिया ऑफिस के बोर्ड का एक भारतीय व्यक्ति भी सदस्य हो। बाद में एक अनिश्चित भारतीय व्यक्ति के लिए और व्यवस्था की गई। उक्त अधिनियम की मुख्य बातें ब्रिटिश भारत की सरकार का आधार बनी रही, हालांकि उसमें समय-समय पर पारित अनेक विधियों द्वारा तशोधन किए गए जिनका उद्देश्य धीरे-धीरे एक कम निरंकुश शासन का विकास करना था। आगे चलकर ब्रिटिश भारत के गवर्नर-जनरल और विभिन्न प्रांतों के, जिनमें ब्रिटिश भारत विभाजित किया गया था, गवर्नरों को विधिनिर्माण और प्रशासन तक के कार्य में सहायता के लिए भारतीय समाज के उत्तरोत्तर बढ़ते हुए क्षेत्र से व्यक्ति लिए जाने लगे। सन् 1861, 1892, 1909, और प्रथम विश्व-युद्ध के दौरान में, भारतीय परिषद् अधिनियमों (इंडियन कौन्सिल एक्ट्स) के द्वारा आंशिक रूप की प्रतिनिधि-सभाओं के माध्यम से भारतीयों द्वारा अपने देश के शासन के कार्य में वाइसरॉय की परिषद् और प्रांतीय गवर्नरों की परिषदों दोनों में ही भाग लेने की प्रथा क्रमिक रूप से विकसित हुई। इन व्यवस्थाओं में वाइसरॉय लॉर्ड चेम्सफोर्ड और राज्यसचिव (सेक्रेटरी ऑफ स्टेट) एडविन मॉण्टेग्यू की सलाह से पारित 1919 के भारत शासन अधिनियम (गवर्नमेंट ऑफ इंडिया एक्ट) का रूप धारण किया।

इस अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया था कि ब्रिटेन का उद्देश्य प्रशासन में भारतीयों का उत्तरोत्तर अधिक सहयोग प्राप्त करना तथा साम्राज्य के अभिन्न भाग के रूप में ब्रिटिश भारत में स्व-शासी संस्थाओं का क्रमिक विकास करना और भारत के प्रांतों को भारत सरकार से अधिकाधिक ऐसे स्वतंत्र अधिकार देना है, जिससे उनके उत्तरदायित्वों का सम्यक् निर्वाह भी होता रहे। केन्द्रीय सरकार के लिये इस अधिनियम द्वारा एक उच्च सदन की स्थापना की गई, जो कि राज्य-परिषद् (कौन्सिल ऑफ स्टेट) कहलाया और जिसमें साठ सदस्य थे, जिनमें से कुछ निर्वाचित होते थे और शेष नाम-निर्देशित (इनमें बीस से अधिक सरकारी सदस्य नहीं हो सकते थे)। इसी अधिनियम द्वारा 140 सदस्यों की एक विधानसभा (लेजिस्लेटिव असेम्बली) की स्थापना की गई, जिसके सौ सदस्य निर्वाचित होते थे और शेष नाम-निर्देशित (जिनमें से छब्बीस से अधिक सरकारी नहीं हो सकते थे)। परिषद् की अवधि पांच वर्षों की तथा विधानसभा की अवधि तीन वर्षों की थी, परन्तु उनमें से कोई भी अथवा दोनों ही इससे पूर्व ही वाइसरॉय के द्वारा विघटित की जा सकती थी। पहले तो उनकी शक्ति में कुछ नाम मात्र थी। कार्यपालिका परिषद्, जो वास्तविक सत्ता थी और जिसके साथ गवर्नर-जनरल कार्य करता था, उनके प्रति उत्तरदायी नहीं थी, परन्तु उनका प्रत्येक सदस्य राज्य-परिषद् अथवा विधानसभा में अनिवार्य रूप से स्थान ग्रहण करता

था। साधारण विधान दोनों सदनों द्वारा होता था जिसमें वित्तसंबंधी कुछ विषय भी थे। परन्तु वाइसराय किसी भी ऐसे अधिनियम को बना सकता था, जिसके विषय में वे अपनी अनुमति देने से इनकार करते, और, साथ ही, वह किसी भी ऐसे अधिनियम को जिसे वे बनाते, निषिद्ध कर सकता था।

सन् 1919 के अधिनियम ने वास्तविक स्व-शासन का सूत्रपात उन आठ मुख्य प्रांतों में किया, जिनमें से हर एक में गवर्नर उन विषयों का प्रशासन करता था, जो गवर्नर-जनरल के हाथों में नहीं होते थे। इन प्रांतों में से हर एक में उत्तरदायी सरकार का वह सिद्धान्त (हानाकि अपूर्ण रूप में) अपनाया गया जो कि उन डॉमिनियनों में चालू था जिनके संविधानों का हम अध्ययन कर चुके हैं। हर एक प्रांत में एक गवर्नर, एक कार्यपालिका परिषद् और एक विधानपरिषद् होती थी। हर एक विधानपरिषद् के सदस्यों के कम-से-कम 70 प्रतिशत निर्वाचित होते थे (यह सच्चा हर एक प्रांत में विभिन्न थी, बंगाल में 125 थी तो अमरावती में 53 ही थी), और शेष सदस्य नाम निर्देशित होते थे। परिषद् की अवधि, यदि वह पहले ही विघटित न कर दी जाती, तीन वर्ष की थी। प्रांत के विषय दो प्रकारों में विभक्त थे—रक्षित और हस्तांतरित। इनमें से प्रथम प्रकार के विषयों का प्रशासन गवर्नर और कार्यपालिका परिषद् के द्वारा होता था, परन्तु दूसरे प्रकार के विषयों का प्रशासन गवर्नर ऐसे मंत्रियों के परामर्श से करता था जो विधानपरिषद् के निर्वाचित सदस्यों में से लिए जाते थे और उसके प्रति उत्तरदायी होते थे। इस अधिनियम की अवधि दस वर्ष की थी, उसके उपरान्त उसके कार्यान्वयन का इस दृष्टि से पुनरीक्षण होता था कि उसे प्रगतिशील दिशा में किस भाति परिवर्तित किया जा सकता है।

इंग्लैंड के उदार विचारों वाले पुरुषों तथा महिलाओं को सन् 1919 के भारत शासन अधिनियम में एक ऐसे बीज के अस्तित्व का दर्शन हुआ, जो अन्त में उत्तरदायी संघीय सरकार के मनोरम पुष्प के रूप में प्रस्फुटित हो सकता था। यह सत्य है कि गवर्नर-जनरल की शक्तियां बहुत बड़ी बनी रही, परन्तु तत्कालीन परिस्थितियों में उसे एक पूर्णतया निर्वाचित विधानमंडल के प्रति पूर्ण उत्तरदायित्व की स्थिति में रखना, जो स्व शासी डॉमिनियनों में उत्तरदायी सरकार का सार है, खतरनाक होता। परन्तु भारत उन डॉमिनियनों से बहुत भिन्न था और है। यह केवल देश मात्र ही नहीं बल्कि एक महाद्वीप है, जिसमें उस समय चालीस करोड़ से अधिक ऐसे लोग रहते हैं जो सामाजिक, धार्मिक तथा राजनीतिक विरोध की दनदल में फंसे हुए हैं। उसकी जनता का विशाल समुदाय अशिक्षित था, तथा उसमें से कुछ व्यर्थवादी थे, जो जाति-प्रणाली के अधीन मनुष्य से हीन

समझे जाने रहे हैं।¹ अतः उसमें उन आवश्यक तत्वों का अभाव था, जिनसे एक राष्ट्रीय राज्य का निर्माण होता है।

तो श्री ब्रिटिश सरकार सन् 1919 के अधिनियम के पारण से दम वर्षों के भीतर स्थिति का पुनरीक्षण करने के अपने वचन को पूरा करने को तत्पर थी, और सन् 1928 में इस पुनरीक्षण की सभाजनाओं की जाँच करने के लिए साइमन कमीशन को भारत भेजा गया। उक्त जायोग के प्रतिवेदन और उसके उपरान्त होने वाले विचार विमर्श के फलस्वरूप एक विशाल जन-समूह के स्व शासन के क्षेत्र में एक नए साहसिक प्रयास का समारम्भ हुआ, जो उस समय सत्तार के इतिहास में अत्यन्त साहसपूर्ण राजनीतिक प्रयोग प्रतीत होता था। भारत और ब्रिटेन में नात अर्थों के विचार विमर्श के पश्चात् सन् 1935 में एक नया भारत शासन अधिनियम पारित हुआ। यह एक घन छत्र हुए लगभग 100 पृष्ठों का विशाल दस्तावेज था। एक आर इस अधिनियम में एक विस्तृत ही नवीन प्रयोग का सूत्रपात किया, अर्थात् अखिलभारतीय सभा का सिद्धान्त। दूसरी ओर, प्रांतों के संरक्ष में, इससे उन राजनीतिक अधिकारों और शक्तियों के विकास और विस्तार की व्यवस्था हुई जो सन् 1919 के अधिनियम के अधीन पहले ही प्रदान किए जा चुके तथा प्रयुक्त हो चुके थे। यह अधिनियम, जहां तक कि उसका सम्बन्ध प्रांतीय स्वायत्त शासन से था, सन् 1937 के अग्रिम में प्रवर्तनशील हुआ। जिन प्रांतों को स्वायत्त शासन प्रदान किया गया था, वे गवर्नर के प्रांत कहलाए (ये उस समय ग्यारह थे)। वे दो वर्गों में विभक्त किए गए। एक वर्ग मद्रास, बम्बई, बंगाल, सयुक्तप्रान्त, बिहार और असम का था, और दूसरा वर्ग शेष पांच प्रांतों का था। उपर्युक्त छह प्रांतों में दो सदन थे एक विधानपरिषद् और दूसरी विधानसभा, और शेष में केवल एक विधानसभा थी। इनमें से हर एक में गवर्नर राजा का प्रतिनिधित्व करता था और उसकी सहायता और परामर्श के लिए एक मन्त्रिपरिषद् थी जो विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी थी। गवर्नर को अपने ऐसे मंत्री चुनने होते थे जिन्हें उसके विचार में विधानमंडल का समर्थन मिलने की सम्भाना हो। उसकी उन विधियों के सिवाय, जिनके लिए वह स्वयं सीधे उत्तरदायी था, जैसे कि प्रांत की सुरक्षा अथवा गवर्नर-जनरल से प्राप्त वे आदेश, जो कि उसके मन्त्रिगण के विचारों से मेल न खाते हो, समस्त प्रांतीय मामलों में मन्त्रियों का परामर्श लेना होता था।

इस अधिनियम में यह निर्धारित किया गया था कि प्रांतीय विधानसभाएं

¹ सन् 1950 के भारतसभ के संविधान के अधीन अस्पृश्यता को समाप्त किया जा चुका है और उसके निरन्तर व्यवहार को दंडनीय कर दिया गया है।

विस भाति सगठित की जाएगी और निर्वाचकगण कौन होंगे। मुख्यतया संपत्ति पर आधारित चतुर्थ अर्द्धताओं से युक्त इक्कीस अथवा इससे अधिक वर्गों की आयु के नर और नारियों का मताधिकार प्रदान किया गया था और प्रत्येक प्रांत में निर्वाचन-क्षेत्रों की इस शान्ति व्यवस्था की गई थी कि विभिन्न प्रजातियों, जातियों और विधेय हितों को प्रतिनिधित्व मिल सके। इस भाति भारत के तीस करोड़ से अधिक देशवासियों को, जिनमें पचासी लाख से अधिक स्त्रियां भी थी मताधिकार प्रदान किया गया। इस अधिनियम के अधीन प्रथम सामान्य निर्वाचन सन् 1937 में हुआ, और निर्वाचकगणों की विशाल बहुसंख्या अशिक्षित होते हुए भी निर्वाचन से जनता में भारी उत्साह उत्पन्न हुआ और पचास प्रतिशत से भी अधिक मतदाताओं ने मतदान किया। यह एक ऐसा अनुपात था जो योरोपीय राज्यों के कुछ निर्वाचनों के अनुपात से अधिक था।

स्पष्ट है कि यह योजना सन् 1919 के अधिनियम वाली योजना में बहुत दूरगामी थी। यह उस व्यवस्था के बहुत समीप थी जो डॉमिनियनो में प्रयुक्त उत्तरदायी सरकार के नाम से ज्ञात है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि जहां सन् 1919 के अधिनियम के अधीन शक्तियां रक्षित तथा हस्तक्षेपित में विभाजित थी, और केवल हस्तक्षेपित शक्तियां ही उत्तरदायी मंत्रियों के अधिकार में थी, वहां सन् 1935 के अधिनियम में इन शक्तियों का क्षेत्र बहुत बड़ा गया और उनमें उन विषयों के अतिरिक्त जो गवर्नर के विवेक के लिए सुरक्षित थे, सभी अन्य विषय सम्मिलित हो गए। अतएव, यह स्पष्ट है कि डरहम रिपोर्ट¹ के फलस्वरूप सन् 1840 के पश्चात बनाया गया जैसी मंत्रिमंडलीय सरकार विद्यमान थी, वैसी ही मंत्रिमंडलीय सरकार का प्रारम्भिक रूप यहां स्थापित हो गया, जो सहानुभूतिपूर्ण गवर्नरों की सहायता एवं पर्य-प्रदर्शन से तथा विधानमंडल के दोनों की सीखने और सहयोग करने की तैयारी होने पर धीरे-धीरे पूर्ण उत्तरदायी शासन के रूप में विकसित हो सकता था।

भारतीय सभ का विचार बिल्कुल नया था। इस अधिनियम के अधीन अखिल भारतीय सभ में, गवर्नरों के प्रांत, कमिश्नरों के प्रांत (ऊपर उल्लिखित ग्यारह प्रांतों के अतिरिक्त ब्रिटिश भारत के अन्य भाग) और इससे सम्मिलित होने में सहमत देशी रियासतें होनी थी। इस सभ का जन्म राजकीय उद्घोषणा द्वारा सूचित किए जाने वाले दिन होना था और इसका समस्त देशी राज्यों की संपूर्ण प्रजा के आद्य से अन्यून का प्रतिनिधित्व करने वाले राज्यों के शासकों के, जो सभीय विधानमंडल में आद्य से अन्यून स्थानों के अधिकारी होते, इसमें सम्मिलित होने के लिए राजी होते ही इस सभीय योजना का समारम्भ कर देने का था।

इस अधिनियम के अधीन सघ-सरकार में गवर्नर-जनरल और दो भवनो, अर्थात् राज-परिषद् और विधानसभा, वाला विधानमण्डल होना था। उच्च सदन में ब्रिटिश भारत के 186 प्रतिनिधि, जिनमें से अधिकांश का निर्वाचन लगभग 100,000 व्यक्तियों के निर्वाचक-मंडल के द्वारा होना था, और देशी राज्यों के शासकों द्वारा नाम निर्देशित 104 से अधिक प्रतिनिधि होने थे। विधानसभा में प्रांतीय विधानमंडलों द्वारा चुने हुए ब्रिटिश भारत के 250 प्रतिनिधि और देशी राज्यों के 125 से अधिक प्रतिनिधि होने थे और हर एक राज्य या राज्यों के वर्ग के लिए स्थानों का बटवारा उनकी अपनी जनसंख्या के अनुपात में होता था। निम्न सदन के निर्वाचन के लिए मतान्वित, जहाँ तथा कि ब्रिटिश भारत के प्रतिनिधियों से सम्बन्ध था, वास्तविक रूप से प्रांतीय विधान मंडलों के ही समान था, केवल शैक्षणिक योग्यता ही बढ़ा दी गई थी। इस भाँति मतान्वित प्राप्त करनेवाले भारतीयों की संख्या अनेक लाख नर-नारियों तक पहुँच गई थी।

इस सभ की कार्यपालिका-शक्ति का प्रयोग सम्राट के प्रतिनिधि के रूप में गवर्नर-जनरल के द्वारा होना था, जिसकी सहायता और परामर्श के लिए एक मंत्रिपरिषद् थी जो विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी थी। परन्तु कुछ विभाग—यथा प्रतिरक्षा, वैदेशिक कार्य तथा चर्च-प्रशासन—गवर्नर-जनरल के वैयक्तिक नियंत्रण में रहने थे। इसके अतिरिक्त आन्तरिक शांति को खतरा, वित्तीय स्थिरता, अल्पसंख्यकों के हित, देशी राज्यों के अधिकारों के संरक्षण और वाणिज्यिक भेदभाव के निवारण जैसे विषयों के सम्बन्ध में “विशेष उत्तरदायित्व” के निर्वाह का भार भी गवर्नर-जनरल पर था; परन्तु इन मामलों में भी मंत्रिपरिषद् से परामर्श करने से वह तभी इनकार कर सकता था, जब वह अनुभव करता कि ऐसा करना सामान्य हित के विरुद्ध होगा। शेष विषयों के सम्बन्ध में, सन् 1936 के अधिनियम के अधीन, भारत के संघीय राज्य में सामान्य अर्थ में मंत्रिमंडलीय सरकार की ही काम करना था।

इस भाँति आयोजित संघीय प्रणाली की पृष्ठभूमि उत पृष्ठभूमि से बिल्कुल विभिन्न थी, जिसपर अन्य सघ, जैसा हम पहले देख चुके हैं, साधारणतया आधारित हुए हैं। क्योंकि सघबद्ध की जानेवाली इकाइयाँ केवल अपने इतिहास और मौजूदा स्वरूप में ही बिल्कुल विभिन्न नहीं थी, बल्कि वे साम्राज्यिक सरकार के साथ अपने सघ में भी बिल्कुल भिन्न थी और जब कि ब्रिटिश भारत के प्रांतों की बेचल वे ही शक्तियाँ और कार्य थे जो उन्हें दिए गए थे, देशी राज्यों के ऊपर साम्राज्यिक शक्ति का नियंत्रण साधारणतया बाह्य सघों तक ही सीमित था। वास्तव में, अखिलभारतीय सघ का अभिप्राय ऐसे उपमहाद्वीप का संगठन था, जो उदाहरणार्थ यूरोप के महाद्वीप की तुलना में भी प्रजाति, इतिहास, भाषा, संस्कृति और धर्म में अधिक बहुसूत्री था।

ब्रिटिश भारत को स्व-शासी डॉमिनियन बनाने की योजना तथा सन् 1935 के अधिनियम में परिष्कृत अखिलभारतीय सभ की स्थापना को कार्यान्वित होता नहीं बढ़ा था। महायुद्ध के पश्चात् यह योजना पुरानी पड़ गई तथा उसके स्थान पर और भी अधिक दूरगामी व्यवस्था की माग होने लगी जो वास्तव में पूर्ण स्वाधीनता से कम में सन्तुष्ट नहीं हो सकती थी। यह माग हमेशा ही भारत के उग्र राष्ट्रवादियों के दिमाग में रही थी, जिन्होंने प्रारम्भ से ही सन् 1935 के अधिनियम के द्वारा स्थापित प्रांतीय विधानसभाओं का बहिष्कार किया था और द्वितीय विश्वयुद्ध के कारण, जिससे एशिया भर में राष्ट्रीयता का एक नया उपान आया, वह और भी अधिक प्रबल हो गई।

यह देखकर कि सन् 1935 की योजना पिछड़ चुकी है, ब्रिटिश सरकार ने सन् 1946 में भारत को एक कैबिनेट मिशन भेजा, जिसने तीन महीनों तक भारत के समस्त दलों के नेताओं के साथ परामर्श करके सिफारिश की कि भारत का भावी सविधान ऐसी सविधान-सभा द्वारा निर्मित किया जाना चाहिए जिसमें ब्रिटिश भारत और देशी राज्यों के समस्त समुदायों एवं हिंदुओं के प्रतिनिधि हों। ब्रिटेन के इस नए रुख के फलस्वरूप केन्द्र में एक अन्तरिम सरकार का निर्माण हुआ, जिसमें मुख्य समुदायों के राजनीतिक नेता सम्मिलित थे और जो विद्यमान सविधान के अन्तर्गत विस्तृत शक्तियों का प्रयोग करती थी। इस प्रकार, प्रारम्भ में भारतीय लोग भारतीय सरकारों के, जो कि समस्त प्रांतों के विधानमंडलों के प्रति उत्तरदायी थी, संचालन में सहयोग देने को तत्पर दिखाई दिए। परन्तु शीघ्र ही दो मुख्य भारतीय दलों—हिन्दू (कांग्रेस दल) और मुस्लिम (मुस्लिम लीग) के बीच एक आधारभूत अन्तर प्रकट हुआ। मुस्लिम लीग ने अपने को अन्तरिम सरकार से पृथक् कर लिया और घोषणा की कि वे देश के विभाजन और पृथक् मुस्लिम राज्य (पाकिस्तान) के निर्माण से कम किसी भी बात को स्वीकार नहीं करेंगे ताकि उन क्षेत्रों में जहाँ पर कि वे बहुसंख्यक हैं, मुसलमानों की स्वतंत्रता सुनिश्चित हो जाए। इस पर फरवरी सन् 1947 में इंग्लैण्ड के प्रधान मंत्री ने हाउस ऑफ कॉमन्स में यह घोषणा की कि ब्रिटिश सरकार का यह निश्चयन इरादा है कि वह 'जून सन् 1948 के पूर्व ही उत्तरदायी भारतीयों को शक्ति हस्तांतरित करने के लिए आवश्यक कदम उठाएगी।'

इस घोषणा का परिणाम यह हुआ कि भारतीय नेताओं ने अपने मतभेदों को निपटाने में शीघ्रता की, परन्तु इसका पूर्णतया अप्रत्याशित परिणाम निकला। उन्होंने पूर्ण स्वाधीनता के विचार को छोड़ दिया और इसके स्थान पर वे इस बात पर राजी हो गए कि देश को अंगरेजी ताब के अधीन दो स्व-शासी डॉमिनियनों (भारत और पाकिस्तान) में विभाजित कर लिया जाए। ब्रिटेन की ससद् ने तुरंत ही आवश्यक विधान पारित कर दिया और अगस्त सन् 1947 में ही

दोनों डॉमिनियनों की स्थापना हो गई। अब तात्कालिक प्रश्न यह था कि इस भाँति शोघता से सूजित राज्यों में, जो संविधान से रहित थे, किस भाँति सांविधानिक प्रक्रिया को प्रारम्भ किया जाए। उस समय केवल दो संविधान-सभाएँ थी, जिनमें एक सन् 1946 के केबिनेट मिशन द्वारा प्रस्तावित योजना के अधीन भारत के लिए स्थापित सभा थी और दूसरी वह सभा थी जिसकी गुप्तमानों ने उस समय रचना की थी जब उन्होंने संयुक्त भारत के सृजन में हिन्दुओं के साथ सहयोग न करना निश्चिन किया था। इस बंठिनाई को इस भाँति हल किया गया कि दोनों नए डॉमिनियनों के वास्ते सन् 1935 के भारत के अधिनियम को आवश्यक परिवर्तनों के साथ अस्थायी तौर पर मूल संविधान के रूप में अंगीकार कर लिया गया और दोनों संविधान-सभाओं को ससदों का पद प्रदान कर दिया गया।

भारतीय संविधान-सभा ने जो कि भारत डॉमिनियन की अस्थायी ससद् बन चुकी थी, नए संविधान पर विचार करने में अधिक समय नहीं लगाया और नए संविधान का मसौदा नवम्बर सन् 1948 में सभा में प्रस्तुत कर दिया गया। सन् 1949 के शरत्काल में भारत ने गणतन्त्र बनने का आग्रह घोषित किया, हालाँकि साथ ही उसने ब्रिटिश राष्ट्रमंडल का सदस्य बने रहने की इच्छा भी अभिव्यक्त की, जिस पर ब्रिटिश ससद् ने कोई आपत्ति नहीं की। फलस्वरूप, नवम्बर सन् 1949 में जब नया संविधान अनुमोदित हुआ और जनवरी सन 1950 में प्रभावशील हुआ, तो वह राजा का प्रतिनिधित्व करनेवाले गवर्नर-जनरल से युक्त स्व-शासी डॉमिनियन को लागू न होकर निर्वाचित राष्ट्रपति से युक्त एक स्वतन्त्र गणतन्त्र को लागू हुआ। पूर्व संविधान सभा का पञ्चसद सदस्यता से गणराज्य का प्रथम राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ और गवर्नर-जनरल का पद समाप्त कर दिया गया। उसी दिन से ब्रिटिश राष्ट्रमंडल का नया स्वरूप बन गया क्योंकि भारतवर्ष के उसके सदस्य बने रहने से उसके सदस्यों में प्रथम बार एक गणराज्य भी शामिल हो गया था।

भारत के गणराज्य में चौदह राज्य और 6 संघीय प्रदेश (union Territories) हैं।¹ प्रत्येक राज्य में राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त एक राज्यपाल और एक एक-सदनी या द्विसदनी विधानमंडल होता है जिसकी शक्तियाँ संविधान में परिभाषित हैं। संघीय विधानमंडल में एक द्वितीय सदन है, जो राज्यसभा कहलाता है और एक अवर सदन है जो लोकसभा कहलाता है। राज्यसभा में 250 सदस्य हैं, जिनमें से बारह नामनिर्देशित हैं और शेष का निर्वाचन आनुपातिक रूप से विभिन्न राज्यों के विधानमंडलों के द्वारा होना है, हालाँकि जहाँ द्विसदनी विधानमंडल

¹ आजकल राज्यों की संख्या 17 और संघीय प्रदेशों की संख्या 10 है।

है वहाँ केवल निम्न सदन के द्वारा ही होना है। यह एक स्थायी निकाय है जिसका विघटन नहीं होता, और इसके एक तिहाई सदस्य अमरीकी सिनेटरो के समान प्रति दूसरे वर्ष पदमुक्त हो जाते हैं। लोकसभा में 520 से अधिक सदस्य हैं जो इक्कीस वर्ष और उससे अधिक आयु के स्त्री और पुरुष मतदाताओं द्वारा निर्वाचित होते हैं। ऐसे निर्वाचकों की संख्या 18 करोड़ के लगभग अथवा सम्पूर्ण जनसंख्या की लगभग आधी है। इस सदन की अवधि पांच वर्ष है।

राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति (जो अमरीका के उप-राष्ट्रपति के समान ही राज्यसभा का पदेन सभापति हैं) कार्यपालिका के नाममात्र अध्यक्ष हैं। राष्ट्रपति का निर्वाचन सघीय तथा राज्यीय विधानमंडलों के समस्त सदस्यों से निमित्त निर्वाचन मंडल के द्वारा होता है। उसकी अवधि पांच वर्ष की होती है, परन्तु उसका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। वह प्रधानमंत्री तथा मंत्रिमंडल के माध्यम से कार्य करता है जो निर्वाचित विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी हैं। सघीय सन्द् का प्रथम सामान्य निर्वाचन सन् 1952 में हुआ था। समस्त देश के कुल 1॥ करोड़ मतदाताओं में से 10 करोड़ 70 लाख मतदाताओं ने उसमें मतदान किया। सन् 1957 के द्वितीय निर्वाचन में यह संख्या और भी बढ़ी थी।

भारत के गणराज्य का सघीय स्वरूप सघीय सरकार और राज्यीय सरकारों के बीच शक्ति वितरण में स्पष्ट दिखाई देता है। वे संविधान की सप्तम अनुसूची में तीन सर्वांगपूर्ण सूचियों—(1) सघ-सूची, (2) राज्य-सूची और (3) समवर्ती सूची—में परिगणित हैं। सघ की अखिलभारतीय महत्व के विषयों (सूची में उनकी संख्या 97 है) पर विधि-निर्माण का एकात्मिक अधिकार है। उनमें प्रतिरक्षा, परराष्ट्र-सम्बन्धी मामले, संचार, रेलवे, मुद्रा, बैंकिंग, श्रमा और सीमाशुल्क शामिल हैं। राज्य-सूची में 66 विषय हैं जिनमें, उदाहरणार्थ, पुलिस और मार्बजनिन व्यवस्था, न्याय (राज्य में), स्थानीय शासन, सार्वजनिक स्वास्थ्य शिक्षा, कृषि और विद्युत शक्ति शामिल हैं। समवर्ती सूची (47 विषय) में वे सब विषय हैं जिनमें सघ एवं राज्यों का समान हित है। संविधान ने सघ सरकार और राज्यों के बीच उपस्थित होने वाले विवादों के निपटारे के लिये एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना भी की है।

पाकिस्तानी संविधान सभा ने 1956 में जाकर अन्तिम रूप में संविधान प्रस्तुत किया। उसके अनुसार डॉमिनियन एक स्वतंत्र सघीय गणराज्य बन गया, परन्तु वह भी, भारत के समान, ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का सदस्य बना रहा।

पाकिस्तान का सघीय स्वरूप भारत के स्वरूप से कम स्पष्ट है, मुख्यतः इस कारण कि उसका प्रदेश दो भागों—पश्चिमी पाकिस्तान और पूर्वी पाकिस्तान—में विभक्त है जो बीच में भारत के उत्तरी राज्यों की उपस्थिति के कारण एक दूसरे से ५५ हजार मील दूर हैं। सन् 1956 के संविधान के अनुसार, इसी कारण पाकिस्तान

गणराज्य दो प्रान्तों—पश्चिमी पकिस्तान और पूर्वी पाकिस्तान में विभक्त किया गया। समस्त गणराज्य के लिये नेशनल एसेम्बली नामक 156 सदस्योंवाला एक एक-सदनी विधानमंडल होना था। इसने सदस्यों में से आधे प्रत्येक प्रान्त में लोकतंत्रीय पद्धति से निर्वाचित होने थे। दोनों प्रान्तों में भी प्रान्तीय सभा के नाम से लोकतंत्रीय पद्धति से निर्वाचित एक-एक एक-सदनी विधानमंडल होना था। गणराज्य के राष्ट्रपति का निर्वाचन 5 वर्ष की अवधि के लिये राष्ट्रीय और प्रान्तीय सभाओं द्वारा होना था। जिन विषयों के सम्बन्ध में विधि निर्माण या एवान्तिव अधिकार राष्ट्रीय सभा का था वे सविधान की तीसरी अनुसूची में एक लम्बी सर्वांगपूर्ण सूची में परिगणित किये गये थे। अवशिष्ट विषय, जैसे वे रहे, प्रान्तों को मिले। सविधान ने एक सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना की जिसका क्षेत्राधिकार उन विवादों में था जो सरकारों में से एक और दूसरी सरकारों में से एक या दोनों के बीच 'उपस्थित हो।

परन्तु सविधान कार्यान्विन नहीं हो सका। सन् 1958 में उसका निराकरण कर दिया गया और गणराज्य की विचित्र परिस्थितियों के अधिक अनुकूल नये सविधान के प्रख्यापन तक के लिये देश में मार्शल लॉ जारी कर दिया गया। सन् 1960 में 'एक ऐसे लोकतन्त्र को प्रयास करने जा निरन्तर बदलनेवाली परिस्थितियों के अनुकूल हो और न्याय, समानता एवं सहिष्णुता के इस्लामी सिद्धान्तों पर आधारित हो, राष्ट्रीय एकाता को सुदृढ़ करने और एक सुदृढ़ स्थायी शासन प्रणाली सुनिश्चित करने के लिये सर्वोत्तम उपाय सुझाने के लिये' एक सविधान-आयोग की नियुक्ति की गई। उसकी रिपोर्ट 1961 में पेश हुई जिसमें आयोग ने सिफारिश की कि केन्द्रीय तथा प्रान्तीय विधानमंडल कायम रहे जाय और शक्ति-विभाजन इस प्रकार किया जाय कि 'रक्षित' शक्तियाँ प्रान्तों को प्राप्त हो। उसने यह भी सिफारिश की कि सर्वोच्च न्यायालय की सहायता के लिये 'इस्लामी विचारधारा की एक परामर्शदात्री परिपद्' की स्थापना की जाय। रिपोर्ट में अमरीकी नमूने के राष्ट्रपति पद सहित एक अससदीय कार्यपालिका स्थापित करने का भी सुझाव दिया गया। इसके अतिरिक्त उसका एक सुझाव यह भी था कि नई सूची-स्तरीय (फिरामिड) निर्वाचन प्रणाली आरम्भ की जाय जिसके अनुसार राष्ट्रपति और सदन सदस्य 'बुनियादी लोकतन्त्रों के, जिनका निर्वाचन सार्विक वयस्क मतधिकार द्वारा होगा, निर्वाचित सदस्यों से निर्मित निर्वाचनमण्डल द्वारा निर्वाचित किये जाय'। परन्तु जहाँ पिछला सविधान असाफल्य रहा, वहाँ इन सिद्धान्तों के अनुसार प्रख्यापित सविधान सफल होगा, यह समय ही बतलानेगा।

भारतवर्ष ने विषय को समाप्त करने के पहले इस बात का उल्लेख किया जा सकता है कि सन् 1948 में सीसोन एवं ब्रिटिश स्वशासी डॉमिनियन बन गया

और तभी से उसी स्थिति में वर्तमान है और उसी वर्ष ब्रिटेन बर्मा से हट गया जो एक स्वतंत्र गणराज्य बन गया। सोलोमन तो स्वाभाविक रूप में ब्रिटिश राष्ट्र-मंडल का सदस्य बना रहा और भारतवर्ष तथा पाकिस्तान ने उसमें बने रहना पसन्द किया परन्तु बर्मा उससे अलग हो गया।

(आ) ब्रिटेन और मलाया

मलाया दक्षिण-पूर्वी एशिया का एक दूसरा भाग था जहाँ ब्रिटेन की बड़ी जिम्मेदारियाँ थी। मलाया प्रायद्वीप में ब्रिटिश संरक्षण के अधीन नौ मलय राज्यों के अतिरिक्त पिनान्ग और मलाका नामक दो ब्रिटिश बस्तियाँ और सिंगापुर का उपनिवेश भी थे। इस प्रायद्वीप के पूर्व में, मु य कर बोनियो के इण्डोनेशियाई द्वीप में सारावाक और उत्तरी बार्नियो के ब्रिटिश उपनिवेश थे। द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद, जब जापानियों ने पलायन के बाद वहाँ अराजकता छा गई, नौ मलय राज्यों को पिनान्ग और मलाका के साथ संयुक्त करने के प्रयत्न किये गये और 1948 में उन्हें मिलाकर मलाया का संघ स्थापित किया गया। सन् 1957 में ब्रिटेन ने संघ पर से अपनी समस्त शक्तियाँ और अपना क्षेत्राधिकार त्याग दिया और संघ ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत एक स्वतंत्र राज्य बन गया। उसके सविधान का, जो स्वतंत्रता दिवस पर कार्यान्वित हुआ, उद्देश्य ग्यारह सघनिर्मात्री इकाइयों को एक माता में स्थानीय स्वायत्तता सुनिश्चित करते हुए एक सुदृढ़ संघीय शासन की स्थापना करना था। संघ का सर्वोच्च अध्यक्ष मलाया राजाओं में से एक होता है जिसका निर्वाचन पांच वर्ष के लिये पिनान्ग और मलाका के राज्यपालों के साथ नौ राजाओं का एक सम्मेलन करता है। अधिकांश प्रयोजनों के लिये वह एक प्रधान मंत्री एवं एक मन्त्रिमंडल की सलाह से कार्य करता है जो एक हिंसदनी—सीनेट और प्रतिनिधि सदन—विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी होते हैं। ब्रिटेन के साथ सम्पर्क एक उच्च आयुक्त (High Commissioner) के द्वारा रहता है जो संघीय राजधानी क्वालालुम्पुर में रहता है।

मूल रूप में यह सविधान मेलेशिया के संघ को लागू किया गया जिसकी विधिवत् स्थापना सन् 1963 में मलाया संघ में सिंगापुर, सारावाक और उत्तरी बोनियो (जिसका नया नाम सबाह रहा) को शामिल करके की गई। परन्तु मेलेशिया के सर्वोच्च को 1965 में बड़ा घक्का लगा जब सिंगापुर उससे अलग हो गया। सिंगापुर के इस वदम और इण्डोनेशिया की निरन्तरित सशस्त्र शत्रुता के कारण प्रश्न उठता है कि सारावाक और सबाह कब तक संघ में बने रह सकेंगे।

(इ) फ्रान्स और इण्डो-चीन

एशिया में फ्रान्स का मुख्य साम्राज्यिक हित इण्डोचीन में था जिसका

आरम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में तृतीय नेपालियन द्वारा कोचिन-चीन के समामेलन (साम्राज्य में मिला लेने) के साथ हुआ था। सन् 1880-89 तक फ्रेंच सत्ता उन प्रदेशों में से होकर जिन्हें आजकल कम्बोडिया, वियतनाम और लाओस कहते हैं, उत्तर की ओर चीन की सीमा तक बढ़ चुकी थी। द्वितीय विश्वयुद्ध में इन प्रदेशों पर से फ्रान्स का अधिकार उठ गया और उन पर जापानियों ने अधिकार कर लिया। युद्ध के बाद फ्रान्स ने इण्डोचीन में फिर से अपनी सत्ता स्थापित करने का प्रयत्न किया परन्तु साम्यवादी दबाव, विशेषकर वियतनाम में उत्पन्न उलझनों के कारण वह अपनी मरता कायम न रख सका। साम्यवादियों के साथ एक लम्बे छर्चारे युद्ध के बाद फ्रान्स हट गया और वियतनाम को दो भागों में विभक्त छोड़ गया। उत्तरी भाग में साम्यवादी शासन कायम हो गया और दक्षिणी भाग में लोकतन्त्रवत् व्यवस्था स्थापित हुई। लाओस और कम्बोडिया के पड़ोसी राज्य साम्यवादी घुसपैठ द्वारा अपने मलोच्छेदन के भय से निरन्तर भयभीत अवस्था में सकटपूर्ण स्वतन्त्रता कायम रख रहे हैं।

(ई) नेदरलैण्ड्स और इण्डोनेशिया

पूर्वी इण्डोनेज में डच सत्ता बहुत पुरानी थी। उसका आरम्भ सत्रहवीं शताब्दी में हुआ था जब कि डच लोगो ने उन द्वीपों में बस कर धीरे-धीरे पुर्तगालियों को जो उस समय वहाँ प्रधान शक्ति थे, हटाकर उनका स्थान ग्रहण कर लिया और एक बड़ा समृद्धिशाली वाणिज्यिक साम्राज्य स्थापित कर लिया जिसे वे नेदरलैण्ड्स इण्डिया कहते थे। इस प्रदेश का नाम आजकल इण्डोनेशिया है जिसका तात्पर्य द्वीप समूह के समस्त द्वीपों से है। डच ईस्ट इण्डोनेज में उत्पन्न होनेवाले राष्ट्रीयतावादी आन्दोलन ने इस नाम को 'समस्त द्वीपवासियों की एकता सुझाने के' अनुकूल समझकर ग्रहण किया था। द्वितीय विश्व युद्ध में इस समस्त प्रदेश पर जापानियों ने अधिकार कर लिया और उन्होंने, अपने ही प्रयोजन के लिये, राष्ट्रीयवादियों को प्रोत्साहित करके 1945 में इण्डोनेशिया के गणराज्य की घोषणा कर दी। युद्ध के बाद डच लोगो ने गणराज्य की मान्यता देने से इन्कार कर उनके विरुद्ध सैनिक कार्यवाही की। किन्तु 1948 में संयुक्त राष्ट्र ने हस्तक्षेप किया और नेदरलैण्ड्स की सरकार को न्यूगिनी के डच भाग को छोड़कर समस्त डच ईस्ट इण्डियन एम्पायर को इण्डोनेशिया के गणराज्य के रूप में प्रभुत्वपूर्ण स्वतन्त्र राज्य स्वीकार करने के लिये राजी कर लिया। इस प्रकार नेदरलैण्ड्स ने विधिवत् अपना प्रभुत्व समर्पित कर दिया और 1950 में एक नया गणतन्त्रीय संविधान प्रख्यापित किया गया जिसके द्वारा निर्वाचित प्रेसीडेंट-पद और एक द्विसदनी विधानमंडल स्थापित हुआ।

(उ) यूनाइटेड स्टेट्स और फिलिपीन्स

दक्षिण-पूर्वी एशिया पर विचार करते हुए हम फिलिपीन द्वीपों की ओर भी दृष्टिपान करना चाहिये जो भौगोलिक दृष्टि में ईस्ट इण्डियन द्वीप समूह का उत्तर की ओर निकला हुआ भाग है। यूनाइटेड स्टेट्स ने फिलिपीन्स को 1898 में स्पेन के साथ युद्ध में विजय की लूट के एक भाग के रूप में प्राप्त किया था। वहाँ के निवासियों के विद्रोह को दबाने के बाद उनमें प्रति एक प्रगतिशील उदार नीति अपनाई। सन 1907 में इन द्वीपों को एक भ्रात्रा में स्थानीय स्वशासन प्रदान किया गया जिसका 1916 में विस्तार किया गया। मई 1935 में फिलिपीन्स को 'कॉमनवेल्थ हैमियन' के अधीन एक सविधान प्रदान किया गया जिसके अनुसार एक राष्ट्रपति और एक राष्ट्रीय सभा की व्यवस्था की गई, अमेरिकी नाविक अड्डों के लिये सुरक्षण की व्यवस्था रही और 1946 में पूर्ण स्वतंत्रता प्रदान का वचन दिया गया। उस वर्ष, द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद, जिसके दौरान जापानियों ने इन द्वीपों पर अधिकार कर लिया था, अमेरिका ने अपना वचन पूरा किया और अब फिलिपीन्स यूनाइटेड स्टेट्स के समूह के सविधान के अधीन एक पूर्ण स्वतंत्र गणराज्य है।

4. अफ्रीका में औपनिवेशिक क्रान्ति

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से जो परिवर्तन अफ्रीका में हो रहे हैं वे आधुनिक इतिहास के अत्यन्त गतिशील परिवर्तनों में से हैं। यदि हम निम्नलिखित घाता का स्मरण करें तो हम समझ सकेंगे कि घटनाश्रव कितनी तेजी से चला है। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्यकाल तक भी अफ्रीका के जन्दरनों का भाग योरोपियन को प्रायः बिल्कुल ज्ञान नहीं था, मई 1885 में अफ्रीका में जन्दी स भूमि प्राप्त करने के प्रयत्न ने ऐनी छीन-झूट का रूप धारण कर लिया कि उन्हें विवश हो एक सन्धि करनी पड़ी जिसके द्वारा उन्होंने महाद्वीप का आपस में बँटवारा कर लिया और अपने-अपने प्रभावक्षेत्रों की सीमाएँ निर्धारित कर ली, मई 1939 तक भी अफ्रीका में केवल तीन स्वतंत्र राज्य थे—लिवरिया का गणराज्य, दक्षिणी अफ्रीका का संघ तथा मिस्र का राज्य। युद्धांतर, औपनिवेशिक क्रान्ति पश्चात्प विचारों एवं व्यवहार के प्रभाव, अफ्रीकी राष्ट्रीयतावाद के उदय और कुछ माओज्यिक शक्तियों की उसकी माया को स्वीकार करने की इच्छा के सम्मिलित प्रभावों का परिणाम थी। जिन आन्दोलनों ने अफ्रीका का राजनीतिक स्वप्न बदल डाला है उनमें सबसे महत्वपूर्ण, हालांकि नाटकीय नहीं, भाग लेन-वाणी सम्बन्धित शक्ति ब्रिटेन की। इसलिये फ्रांस और बेल्जियम की इन बदलती हुई अवस्थाओं की ओर कैसी प्रवृत्ति रही यह देखने के पहले हम ब्रिटिश नीति के स्वरूप और परिणामों का अध्ययन करेंगे।

(अ) ब्रिटिश अफ्रीका में परिवर्तन

अफ्रीका के जिन प्रदेशों में ब्रिटेन की अभिप्रेरणा रही है वे सारे महाद्वीप—पूर्व, पश्चिम और दक्षिण में बिखरे हुए हैं। इन प्रदेशों में, जो विभिन्न कालों और विभिन्न परिस्थितियों में हस्तगत किये गये थे, पृष्ठभूमि, आर्थिक साधनों और राजनीतिक सम्भाव्यताओं एवं उनकी आवश्यकियों के जातीय गठन से सम्बन्धित अनेक विविध भेद दिखाई देते हैं। एक बात जो इन सभी प्रदेशों के लोगों में सामान्य रूप से मिलती है वह है स्पष्ट अपने-एक राज्य के गठन और उसके सफल संचालन की क्षमता में उनका अटूट विश्वास। यह ऐसा विश्वास है जिसका लिहाज करने में ब्रिटेन न सर्वाधिक तत्परता प्रदर्शित करे। यह बात उन सांविधानिक प्रयोगों से स्पष्ट हो जाती है जो उठाने अफ्रीकियों को विधान सभाओं में, जिनकी स्थापना वह अपने अधिकांश अफ्रीकी प्रदेशों, किसी-किसी प्रदेश में तो उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में ही, कर चुका था, राजनीतिक अनुभव प्राप्त कराने के लिये किये हैं। इन सभाओं की स्थापना का उद्देश्य पहले श्वेत वासियों को वेस्टमिन्सटर की सरकार से यथासम्भव स्वतंत्र रूप में अपने आर्थिक, वैधानिक एवं प्रशासनिक मामलों की व्यवस्था करने के लिये प्रोत्साहित करना था। धीरे-धीरे इन विधान-सभाओं में अफ्रीकी प्रतिनिधि भी लिये जाने लगे यहाँ तक कि अन्त में वे बहुसंख्यक हो गये। इस प्रकार अपनी जातियों ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत राष्ट्रीय स्वतंत्रता प्राप्त करने के लिये तैयार की गई। बहुतांसी जातियाँ अब तक स्वतंत्रता प्राप्त कर भी चुकी हैं।

पश्चिमी अफ्रीका में तीन मुख्य प्रदेश गोल्डकोस्ट, नाइजीरिया और सियरा लियोन थे। अन्तर्घट काल में, इन तीनों प्रदेशों में विधान परिषदों में अफ्रीकियों के वर्धमान प्रतिनिधित्व के द्वारा काफी सांविधानिक प्रगति हुई थी और दूसरे विश्वयुद्ध के बाद प्रगति तेज हो गई। सन् 1946 में गोल्ड कोस्ट को एक नया संविधान प्रदान किया गया जिसके द्वारा वह परिषद् में अफ्रीकी बहुमतवाला पहला उपनिवेश बन गया। सन् 1957 में वह स्वशासी डॉमिनियन के रूप में पूर्ण स्वतंत्र हो गया और उसने अपना नाम बदलकर घाना रख लिया। सन् 1960 में उसने एक गणतन्त्रीय संविधान स्वीकार किया जिससे निर्वाचित राष्ट्र-पति-पद और नेशनल एसेम्बली नामक दस महिलाओं सहित 114 सदस्यवाले एक एक-सदनी विधानमंडल की स्थापना हुई। किन्तु वह ब्रिटिश राष्ट्रमंडल का सदस्य बना रहा।

नाइजीरिया में राजनीतिक स्थिति उसके तीन—पश्चिमी, पूर्वी और उत्तरी प्रदेशों में, जो विकास के विभिन्न स्तर पर थे, विभक्त होने के कारण जटिल थी परन्तु सपवाद की युक्ति से यह ठीकाई दूर हो गई। सन् 1945 में समस्त देश

के लिये एक विधान परिषद् की स्थापना हुई जिसमें गैर-सरकारी सदस्यों की बहुसंख्या थी और प्रत्येक प्रदेश के लिये एक पृथक् परिषद् भी स्थापित की गई। सन् 1954 में इन तीनों प्रदेशों ने मिलकर नाइजीरिया के सघ का निर्माण किया और 1957 और 1959 के बीच प्रत्येक प्रदेश को स्थानीय स्वशासन के अधिकार प्रदान किये गये। सन् 1960 में सघ पूर्ण स्वतंत्र राज्य और 1962 में राष्ट्र-मंडल के अन्तर्गत एक गणराज्य बन गया। सविधान के अनुसार सघीय ससद् में सीनेट और प्रतिनिधि-सभा है जिसके प्रति मन्त्रिमंडल उत्तरदायी है। उसके हाथों में परराष्ट्र सम्बन्ध, प्रतिरक्षा, पुलिस, यातायात एवं संचार समेत बड़ी व्यापक शक्तियाँ हैं। प्रत्येक प्रदेश में हाउस ऑफ़ एसम्बली के प्रति उत्तरदायी कार्यपालिका परिषद् है और प्रादेशिक मामलों के लिये विधिनिर्माण और उनके प्रशासन के लिये एक हाउस ऑफ़ चीफ्स (House of Chiefs) है।

सियरा लियोन ने जो दीर्घकाल से ब्रिटेन के अधिकार में रहा, द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद से बड़ी त्वरित सांविधानिक प्रगति की है। सन् 1948 में एक नय सविधान द्वारा काफी अफ्रीकी प्रतिनिधित्वयुक्त एक विधान परिषद् की स्थापना हुई। सन् 1958 में परिषद् पूर्णतया निर्वाचित हो गई, उसमें केवल दो नाम-निर्देशित सदस्य रह गये। गवर्नर जनरल को विधान परिषद् के प्रति उत्तरदायी प्रधान मंत्री और मन्त्रिमंडल परामर्श देते हैं। इस सविधान के अधीन, 1961 में सियरा लियोन ब्रिटिश राज्यमंडल के अन्तर्गत एक पूर्ण स्वतंत्र राज्य बन गया।

पूर्वी अफ्रीका में जिन तीन प्रदेशों पर मुख्य रूप से ध्यान देना है वे टेंगेनिका, युगाण्डा और केन्या हैं। टेंगेनिका पहले जर्मन उपनिवेश था जो प्रथम विश्वयुद्ध के बाद से राष्ट्रसंघ के प्रादेश के अधीन ब्रिटेन द्वारा शासित था और 1946 में समुक्त राष्ट्र के अधीन एक ग्यस्त प्रदेश (Trust Territory) के रूप में ब्रिटेन के पास रहा। युगाण्डा 1890 से ब्रिटिश सरक्षित प्रदेश था। वहाँ के 62 लाख निवासियों में केवल 11,000 युरोपियन हैं। केन्या में जो 1895 में ब्रिटिश अधिकार में आया और 1920 में विधिवत् उपनिवेश के रूप में साम्राज्य में शामिल कर लिया गया, मिथ्य जनसंख्या है और वहाँ पूर्वी अफ्रीका के ब्रिटिश प्रदेशों में युरोपियनों का सबसे अधिक अनुपात है (65 लाख निवासियों में से 68,000)। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद इनमें से प्रत्येक प्रदेश के लोगों को विधान परिषद् में उत्तरोत्तर बढ़ता हुआ प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ और जब स्वशासन के प्रश्न पर विचार करने का समय आया तो यह सुझाया गया कि इस समस्या का हल तीनों प्रदेशों का एक सघ निर्माण करने निकाला जा सकता है। परन्तु इन प्रदेशों के निवासियों के बड़े जातीय भेद थे। केन्या में अपेक्षाकृत युरोपियन लोग अधिक संख्या में थे। अतः मुख्यकर युगाण्डा में केन्या के साथ सघ में शामिल होने के परिणाम भयावह दिखाई देते थे और इसी कारण इस योजना का परित्याग करना पड़ा।

अन्त में, मई 1961 में टेनगेनिया को काफी मात्रा में स्वशासन प्रदान किया गया और 1962 में अन्ततः वह राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत पूर्ण स्वतंत्र गणराज्य बन गया। सन् 1964 में जेजीवार का पूर्व ब्रिटिश संरक्षित प्रदेश टेनगेनिया में शामिल हो गया और उन दोनों से मिलकर एक नया राज्य बना जिसका नाम टेनजानिया का संयुक्त गणराज्य रखा गया। यूगाण्डा 1962 में स्वतंत्र हो गया और 1965 में गणराज्य बन गया। किन्तु केन्या में जातीय विरोध, जो एक बड़ी बिकट सामाजिक समस्या बनी हुई थी, और अफ्रीका की प्रचण्ड राष्ट्रीय भावना के कारण अन्य दो प्रदेशों की अपेक्षा, सांविधानिक प्रगति धीमी रही। परन्तु जून 1963 में प्रगति की ओर एक बड़ा कदम उठाया गया जब कि इस उपनिवेश को पूर्ण आन्तरिक स्वशासन प्राप्त हो गया। 6 महीने बाद केन्या स्वतंत्र राज्य और दिसम्बर 1964 में गणराज्य बन गया। ये तीनों राज्य राष्ट्रमंडल के सदस्य बने रहे।

अन्त में, मध्य-अफ्रीका में तीन सलग प्रदेश थे—दक्षिणी रोडेशिया, उत्तरी रोडेशिया और न्यासालैंड—जिनका सांविधानिक महत्त्व इस बात में था कि द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान अनेक असमानताओं के होते हुए भी उनका एक संध बना दिया गया था। दक्षिणी रोडेशिया अपने दोनों उत्तरवर्ती पड़ोसियों की अपेक्षा राजनीतिक विकास में काफी आगे बढ़ा हुआ था। जिन प्रदेशों का सेसिल रोड्स ने विकास किया था उनमें अधिक दक्षिणवर्ती होने के कारण उसकी ओर बहुत से योरोपीय अधिवासी आकर्षित हुए जो आजकल वहाँ की जनसंख्या के तेरहवें भाग के लगभग हैं। सन् 1923 में यह एक स्वशासी उपनिवेश बन गया था जिसमें 30 सदस्यों की एक ससद् और 6 सदस्यों का एक मन्त्रिमंडल था जो अपने अनन्य स्थानीय कृत्यों के लिये नेस्टमिन्स्टर में स्थित सरकार के प्रति उत्तरदायी था। उत्तरी रोडेशिया और न्यासालैंड दोनों संरक्षित राज्य थे। उन दोनों में से प्रत्येक में दक्षिणी रोडेशिया की अपेक्षा योरोपीय लोगों का अनुपात बहुत कम था। इन संरक्षित राज्यों में कुछ सांविधानिक प्रगति हो चुकी थी। उत्तरी रोडेशिया में दस और न्यासालैंड में नौ सदस्यों की कार्यकारिणी परिषद् थी और दोनों परिषदों में दो-दो अफ्रीकी होते थे। प्रत्येक में एक आशुल रूप में निर्वाचित विधान परिषद् भी थी। उत्तरी रोडेशिया में 22 निर्वाचित सदस्यों में से 8 अफ्रीकी होते थे, न्यासालैंड में तेरह निर्वाचित सदस्यों में से सात अफ्रीकी थे।

इन राजनीतिक भेदों के होते हुए भी यह भावना उत्पन्न हुई कि इन तीनों प्रदेशों के साधनों का संयुक्त रूप में विकास होना चाहिये और इस आर्थिक लाभ को प्राप्त करने का सबसे सुनिश्चित ढंग उनका एक राजनीतिक संध निर्माण करना है। इसलिये सन् 1953 में बड़े वादविवाद के बाद रोडेशिया और न्यासा-

लैंड का सघ स्थापित हुआ। सविधान ने यह व्यवस्था की कि गवर्नर-जनरल तीनो इकाइयो और उनमे बसनेवालो विभिन्न जातियो का आनुपातिक प्रतिनिधित्व करनेवाली एक एक-सदनी फेडरल एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी सघीय मन्त्रिमण्डल के सहयोग से कार्य करेगा। निन्तु दुर्भाग्यवश अफीकी जनता के असन्तोष के कारण यह योजना सफल नहो हुई। सन् 1960 मे, उसी स्थान पर ही समस्या पर विचार करने के लिये लन्दन से भेजे हुए एक विशिष्ट आयोग ने सघीय योजना के आमूल सशोधन की सिफारिश की, परन्तु इसके लिये कोई सूत्र नही मिल सका और 1963 मे सघ भंग कर दिया गया। सन् 1964 मे ब्रिटेन ने ग्यासालैंड (अब उसका नाम मलावी हो गया) को और उत्तरी रोडेशिया (अब उसका नाम जेम्बिया हो गया) को स्वतन्त्रता दे दी पर दोनो राज्य राष्ट्रमण्डल मे बने रहे। जिन शर्तो पर रोडेशिया स्वतन्त्र हो सकता था उन पर 1965 मे विचार चल ही रहा था कि रोडेशिया की सरकार ने स्वतन्त्रता की एक्पक्षीय घोषणा कर दी। यह कार्य अवैध था और ब्रिटेन ने उसे स्वीकार नही किया।

(आ) फ्रान्स और अल्जीरिया

उन्नीसवीं शताब्दी मे फ्रान्स ने उत्तरी, मध्य और पश्चिमी अफ्रीका के बडे विस्तृत प्रदेशो पर दक्षिणपूर्वी त' के निकट मेडेगास्कर के द्वीप पर अधिकार कर लिया था। अल्जीरिया का छोड सभी फ्रेञ्च उपनिवेश उष्ण कटिबन्ध मे स्थित थे। इनमे सेनिगाल, चाड, कांगो, सूडान (आजकल माली), नाईजर और गबून शामिल थे। इन प्रदेशो मे फ्रान्स ने धीरे धीरे स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था स्थापित की जिसका चतुर्थ गणतन्त्र के अधीन स्थानीय विधानमण्डलो की स्थापना द्वारा अधिक मात्रा मे स्वायत्तत प्रदान करके विस्तार किया गया। सन् 1958 मे जनरल डिगोल ने घोषणा की कि पचम गणतन्त्र के सविधान के लिये होनेवाले जनमतसंग्रह मे ये उपनिवेश फ्रेञ्च राज्य परिवार के सदस्य बने रहना स्वीकार करें तो उन्हें स्वतन्त्रता प्रदान किये जाने पर उससे अलग हो जाने की स्वतन्त्रता रहेगी। इस समझौते से सब उपनिवेश फ्रेञ्च राज्य परिवार मे शामिल होने के लिये सहमत हो गये और 1960 मे स्वतन्त्र गणराज्य बन गये। तब से उनमे से दो—माली और नाइजर—ने अलग हो जाने का निश्चय कर लिया है। मेडेगास्कर जो 1890 से ही फ्रेञ्च संरक्षित प्रदेश था, 1960 मे (मलागासी के नाम से) स्वतन्त्र गणराज्य घोषित कर दिया गया परन्तु एक विशिष्ट प्रतिरक्षात्मक समझौते की शर्तो के अधीन फ्रेञ्च राज्य परिवार का सदस्य बना रहा।

अल्जीरिया की घृष्ठभूमि और हैसियत फ्रेञ्च अफीकी साम्राज्य के अन्य प्रदेशो से बहुत भिन्न थी। सन् 1848 मे उसे विधिवत फ्रेञ्च प्रदेश घोषित किया गया था। धीरे धीरे वहाँ अधिकाधिक फ्रेञ्च अधिवासी आकर्षित होने लगे

जिनकी मर्यादा द्वितीय विश्वयुद्ध के आरम्भ तक दम लाष्ट नक पहुँच गई थी। वे अल्जीरिया को फ्रान्स का ही भाग मानते थे और उसे इसी रूप में बनाए रखने के लिये दृढ़ मकल्य थे। युद्ध के बाद मुस्लिम राष्ट्रीय आन्दोलन अत्यन्त उग्र हो गया। फ्रेंच उपनिवेशिया और मुस्लिम राष्ट्रीयतावादियों के परस्पर विरोधी राजनीतिक उद्देश्यों का परिणाम वह आतंकवाद और रक्तपात हुआ जिसके फलस्वरूप 1958 में चतुर्थ गणतन्त्र का पतन हुआ, जनरल डिगॉल पुनः सत्ताएद हुआ और पंचम गणतन्त्र की स्थापना हुई। इस समस्या का हल तभी हुआ जब जनरल डिगॉल ने अल्जीरिया को अपने राजनीतिक भविष्य का स्वयं निर्णय करने का अधिकार देने का निश्चय लिया जिसका वास्तविक अर्थ था फ्रान्स के साथ महायोग सहित अल्जीरिया की स्वतन्त्रता। फ्रेंच निर्वाचकमण्डल के 91 प्रतिनिक्त ने जनमतसंग्रह में इस निर्णय का अनुमोदन किया। तदनुसार एक अल्जीरियन अस्थायी कार्यवाहिका की स्थापना की गई। जिसे जुलाई 1962 में, जब राष्ट्रपति ने अल्जीरिया की स्वतन्त्रता की विधिवत् घोषणा की, प्रभुता हस्तान्तरित कर दी गई इसके बाद माविधानिक परीक्षा का काल आया क्योंकि, एक अधिकारी के कथनानुसार, अल्जीरियन राष्ट्र ने ऐसे विचार की लहर में स्वतन्त्रता प्राप्त की है जिसे अभी व्यावहारिक राजनीति के रूप में परिणत करना है।

(इ) बेल्जियम और कांगो

बेल्जियम का हित कांगो में केन्द्रित था। यह भूमध्यरेखीय अफ्रीका के मध्य में एक विशाल प्रदेश है जिसमें मूल निवासियों की मर्यादा एक करोड़ चालीस लाख के लगभग है। सन् 1880 के बाद अधिभूत यह प्रदेश पहले राजा द्वितीय लियोपोल्ड के व्यक्तिगत शासक के अन्तर्गत रखा गया था और कांगो का राज्य कहा जाता था परन्तु 1908 में लियोपोल्ड ने अपने निरंकुश अधिकार समर्पित कर दिये और यह राज्य बेल्जियम उपनिवेश बन गया। बेल्जियम के लोग निरन्तर बढ़ती हुई सन्ख्या में इस देश में वसते रहे, परन्तु किसी भी समय योरोपीय अधिवासियों का अनुपात एक प्रतिशत तक भी नहीं पहुँचा।

द्वितीय विश्वयुद्ध के बीच के काल में कांगो में काफी तकनीकी प्रगति और प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था सहित कुछ सामाजिक सुधार भी हुए। परन्तु राजनीतिक अधिकार प्रदान करने में बेल्जियम की सरकार बड़ी धीमी और कृपण रही, यहाँ तक कि स्वतन्त्रता के पहले यहाँ थोड़ी सी निर्वाचित नगर-परिषद् मात्र ही थी। कांगो के लोग यह समझते थे कि ब्रिटेन और फ्रान्स द्वारा शासित प्रदेशों में उनके साथी अधिवासियों के अधिकारों की तुलना में उनके सामाजिक एवं राजनीतिक अधिकार बहुत खोटे थे। अतः राजनीतिक दलों का उदय हुआ जो उन्नत अवस्थाओं, अधिक शक्तियों और अन्तिम स्वतन्त्रता की मांग करने लगे।

सन् 1959 के आरम्भ में यह असंतोष भयकर दगों के रूप में भड़क उठा। तब बेल्जियम की सरकार ने मूल मुद्दों की योजना घोषित की जिसका उद्देश्य कांगोलियों को स्वतंत्रता के लिये प्रशिक्षित करना था। जब इन मुद्दों के लिये तैयारियाँ हो ही रही थीं बेल्जियम की सरकार ने फरवरी 1960 में यकायक घोषणा कर दी कि कांगो चार महीने बाद पूर्ण रूप में स्वतंत्र हो जायगा।

तदनुसार जून 1960 में बेल्जियम अपनी राजनीतिक कलावाजी समाप्त करके और कांगोलियों को ऐसी स्थिति में छोड़कर, जिसका वे समुक्त राष्ट्र की सेनाओं की सहायता के बिना मुकाबला नहीं कर सकते थे, कांगो से जल्दी से हट गया। राजनीतिक मुद्दों में सन् 1961 तक चला रहा जब एक अस्थायी सरकार की स्थापना हुई और सिद्धान्त के रूप में यह समझौता हुआ कि कांगो गणराज्य एक कॉन्फेडरेशन का रूप धारण करे। सन् 1962 में एक संघीय सविधान का प्रारूप तैयार किया गया और प्रधान मंत्री ने उसे गणराज्य के प्रस्तावित इक्कीस प्रान्तों के प्रतिनिधियों के समक्ष प्रस्तुत किया। परन्तु सविधान सफल नहीं हुआ और अभी तक स्थिर शासन का कोई आधार प्राप्त नहीं हुआ है।

5. केरिवियन में संघीय प्रयोग

संसार का एक दूसरा भाग जिस पर उदीयमान राष्ट्रीयतावाद और उप-विवेशवाद के पतन का गहरा प्रभाव पड़ा है, केरिवियन (सागर) है। समुक्त राज्य के अतिरिक्त फ्रान्स और बेल्जियम के भी इस क्षेत्र में हित हैं। परन्तु सांविधानिक दृष्टि से इस क्षेत्र के साथ ब्रिटेन का सम्बन्ध सर्वाधिक महत्व का है। ब्रिटेन ने सत्रहवीं शताब्दी से समय-समय पर कई वेस्ट इण्डियन द्वीपों पर अधिकार कर लिया था। इनमें बेरबेडॉस, जमैका, लीवर्ड और विण्डवर्ड द्वीप, ट्रिनिडाड और टोबेगो शामिल थे। इनमें से प्रत्येक में ब्रिटेन ने एक कार्यपालिका परिषद् और एक विधान परिषद् स्थापित करके धीरे-धीरे उनमें वेस्ट इण्डियन लोगों को उनके कार्य में भाग लेने के लिये स्थान दिया। द्वितीय विश्वयुद्ध के अन्त तक सांविधानिक प्रगति, विशेषकर जमैका और बेरबेडॉस में, हो चुकी थी। उस समय तक इन दोनों उपनिवेशों में एक विधान परिषद् और एक पूर्णतया निर्वाचित विधान सभा मुक्त एक द्विसदनी विधानमण्डल था। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक सभा में, अधिन्तर एक सशक्त मजदूर आन्दोलन के विकास के कारण वेस्ट इण्डियनों की बहुसंख्या हो गई थी। इससे आगे बढ़कर सांविधानिक बदल उस समय उठाया गया जब वेस्ट इण्डियन द्वीपों का संघ बनाने का प्रस्ताव सामने आया।

इस सभाबन्ता पर सर्व प्रथम विचार 1947 में जमैका में एक सम्मेलन में हुआ था। उस समय तो उसका कोई परिणाम नहीं निकला परन्तु 1956 में लन्दन में एक

सम्मेलनमें उसपर पिर विचार हुआ और इसबार कुछ दृढ़ निर्णय किय गये। पार्लि-
का आवश्यक समर्थकारी अधिनियम (Enabling Act) पारित किया गया और मेट
एक सपरिषद रानी के आदेश (Order-in-Council) के अनुसार 1८५८ में वेस्ट
इण्डीज के सघ (Federations of the West Indies) की स्थापना की गई। सघ
का निर्माण करनेवाली इकाइयाँ दस उपनिवेश थे जो उपरिलिखित द्वीपों एवं
द्वीप समूहों में शामिल थे जिनकी भूमि का क्षेत्रफल ८,००० वर्गमील और जन-
संख्या तीस लाख से कुछ अधिक थी। संविधान के अनुसार एक द्विसदनी सघीय
विधानमंडल की स्थापना हुई-गवर्नरजनरल द्वारा नामनिर्देशित सिनेट और
प्रत्येक सघनिर्मात्री इकाई की जनसंख्या की अनुपातिक संख्या में निर्वाचित प्रति-
निधि-सभा। ब्रिटिश सरकार ने प्रतिरक्षा, परराष्ट्र सम्बन्ध और आर्थिक स्थिरता
के सम्बन्ध में ऑर्डर्स इन कौंसिल द्वारा विधि-निर्माण का अधिकार अपने लिए
सुरक्षित रखा। शेष सब विषय सघीय सरकार के जिम्मे रहे (इस जिम्मेदारी
में प्रादेशिक विधानमंडल भी जा स्थानीय मामलों की व्यवस्था करते रहे, भाग
लेते थे) और इस प्रयोजन के लिये गवर्नरजनरल को परामर्श देने के लिए एक
प्रधान मंत्री और कैबिनेट की व्यवस्था की गई जो विधानमंडल के प्रति
उत्तरदायी थे।

दुर्भाग्यवश, यह साहसिक सघीय प्रयोग सफल न हो सका। जर्मका को
सघ में प्राप्त प्रतिनिधित्व से और जो अधिकार उसे सघीय सत्ता को सौंपने पड़े
थे उनके बलिदान से बड़ा असंतोष रहा। सन् १९६१ में जर्मका ने दिये गये
जनमतसंग्रह में सघ से हट जाने के पक्ष में निर्णय हुआ। शीघ्र ही इसी प्रकार
का निर्णय ट्रिनिडाड और टोबैगो (संयुक्त) में भी हुआ। फलतः इनमें से प्रत्येक
प्रदेश ब्रिटिश राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत एक स्वतंत्र डोमिनियन बन गया। इन
प्रदेशों के अलग हो जाने से सघ कमजोर हो गया और उसके भग होने की नीबत
आ गई। तब यह अनुभूति हुई कि सम्बद्ध पक्षों के लिये दो ही सभाव्य उपाय हैं-
या तो सघ के अवशिष्ट सदस्य दृढ़ता के साथ मिल कर एक एकात्मक राज्य के
निर्माण का निश्चय करें और उस रूप में पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त करें, या सब अलग-
अलग हो जायें और जर्मका, ट्रिनिडाड तथा टोबैगो के समान पृथक् स्वतंत्रता
प्राप्त करने का प्रयत्न करें। इस प्रयोग की असफलता उस सत्य का, जिस पर
हमने पहले बल दिया है, ज्वलंत प्रमाण है कि एक सघ तभी सफल हो सकता है
जब वह इकाइयाँ संयोग की इच्छा करें।

६. उपनिवेशवाद और त्यागित्व

युद्धोत्तर औपनिवेशिक ज्ञान्ति के दौरान जहाँ तक उसकी प्रगति हुई है, एक
अरब के लगभग लोग-संसार की जनसंख्या की एक-तिहाई के लगभग-साम्राज्यिक

आधिपत्य से मुक्त हो गये हैं। जैसा हम देख चुके हैं, इस विशाल आन्दोलन के पीछे प्रेरक शक्ति एक नये प्रकार का राष्ट्रीयतावाद रहा है जिसका उदय ठीक उस समय हुआ जब कि प्राचीन योरोपियन राष्ट्रीयतावाद स्पष्ट रूप से निर्बल हो रहा था। फिर भी यह बात ध्यान देने योग्य है कि कम से कम अफ्रीका में इस नये राष्ट्रीयतावाद ने दो रूप धारण किये हैं—प्रथम, सवुचित रूप जिसमें समस्त ध्यान पहले ही से निर्मित राष्ट्र-राज्य को तुरन्त सुदृढ़ बनाने पर लगाया गया है और द्वितीय, एक विस्तृत आन्दोलन, जिसे अखिल-अफ्रीकीवाद (Pan-Africanism) कहते हैं, जो समस्त महाद्वीप के राज्यों के एक हो जाने का स्वप्न देखता है। वास्तव में, घाना गणराज्य के दम्तावेजी सविधान (1960) में इस आदर्श का स्पष्ट शब्दों में निरूपण किया गया। सविधान के अनुच्छेद ३ में अफ्रीकी एकता की उपलब्धि नामक शीर्षक के अन्तर्गत कहा गया है—

‘इस विश्वास में कि शीघ्र ही वह समय आएगा जब प्रभुता अफ्रीकी राज्यों एवं प्रदेशों के संध को समर्पित होगी, जनता ससद् को घाना की समस्त प्रभुता अथवा उसका कोई भी भाग समर्पित करने की व्यवस्था करने का अधिकार देती है।

पुराना उपनिवेशवाद यदि मृतक नहीं तो मृतप्राय है परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि सत्तर के अधिक उन्नत देशों से भविष्य में अल्पविकसित देशों की, जिनमें वे देश भी शामिल हैं जिन्होंने स्वतन्त्रता प्राप्त कर ली है, सहायता के लिये कुछ करना शेष नहीं रहा। अफ्रीकी लोग एक अखिल-अफ्रीकी राज्य का स्वप्न देख सकते हैं परन्तु इसी बीच में जो राज्य बन गये हैं उनमें स्थिर सरकार स्थापित करने, अपने प्राकृतिक साधनों का विकास करने, रोग, गदगी और निरक्षरता से सघर्ष करने की आवश्यकता है। अल्पविकसित देशों की सहायता करने के लिये ब्रिटिश कॉलोनियल डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन, अन्तर्राष्ट्रीय कोलम्बो प्लान एवं अनेक अमेरिकन संगठन जैसी कई एजेंसियाँ कार्य कर रही हैं। इनके अतिरिक्त समुक्त राष्ट्र की विशिष्ट एजेंसियाँ हैं जो समुक्त राष्ट्र की आर्थिक एवं सामाजिक परिषद् के साथ (जिसका वर्णन आगे एक अध्याय में किया गया है) मिलकर कार्य कर रही हैं। परन्तु यदि इन नये मुक्त लोगों के सविधानिक दावे उचित सिद्ध होते हैं तो अभी बहुत कुछ करना शेष है।

यदि ये बातें उन लोगों के विषय में ठीक हैं जो स्वतन्त्र हो चुके हैं तो उनके विषय में वे कितनी सत्य हामी जिन्हें अभी अपना सत्य प्राप्त करना है। उनके भविष्य की सुरक्षा उन लोगों के हाथों में है जिनके सरक्षण में वे रह रहे हैं। इन सब मामलों में उपनिवेशवाद के पुराने विचारों के स्थान पर न्यायिता के सिद्धान्त की प्रतिष्ठा होनी चाहिये। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन राष्ट्रसंध की प्रसविदा में किया गया था जिसने प्रादेश पद्धति (Mandates System) प्रवर्तित की थी।

इस समस्या पर सयुक्त राष्ट्र के चार्टर में तीन अध्याय हैं। उनमें से प्रथम अध्याय स्वशासन रहित प्रदेश सम्बन्धी घोषणा से प्रारम्भ होना है जिसमें कहा गया है कि सयुक्त राष्ट्र के जिन सदस्यों पर उन प्रदेशों के प्रशासन का उत्तरदायित्व है जिनके लोगों को अभी तक पूर्ण स्वशासन प्राप्त नहीं हुआ है, उन्हें स्वीकार करना चाहिये कि 'इन प्रदेशों के निवासियों के ही हित सर्वोपरि हैं' और उन्हें चाहिये कि वे उनके हित की अभिवृद्धि के अनन्य का एक पवित्र न्याय के रूप में ग्रहण करें।' इसी अनुच्छेद में आगे कहा गया है कि ऐसे सदस्य तदनुसार, अन्य बातों के साथ-साथ प्रत्येक प्रदेश और उसके लोगों की विशिष्ट परिस्थितियाँ और प्रगति की विभिन्न अवस्थाओं के अनुसार उनमें स्वशासन का विकास करने, उनकी राजनीतिक आकांक्षाओं का उचित ध्यान रखने और उनकी स्वतंत्र राजनीतिक संस्थाओं के प्रमत्त विकास में उनकी सहायता करने का कार्य, ग्रहण करते हैं।

सयुक्त राष्ट्र के चार्टर में निरूपित न्याय-सिद्धान्त न उन्नत देशों के अल्पाधिकार युक्त लोगों के साथ सम्बन्धों की संरक्षणों को विश्व की सार्वजनिक विधि में एक बिलकुल ही नये स्तर पर रख दिया है। इस प्रयोजन के लिये सयुक्त राष्ट्र ने एक न्याय परिषद् (Trusteeship Council) की स्थापना की है। परन्तु इस सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देने के लिये केवल उपकरण मात्र ही पर्याप्त नहीं है। अन्तर्गतवा न्यायिता के विचार की सफलता या असफलता एक अन्तराष्ट्रीय संस्था के अस्तित्व पर, जो नैतिक प्रभाव डालने और मानवजाति के कल्याण एवं विश्व शान्ति के भविष्य के इस महत्वपूर्ण पक्ष पर ध्यान केन्द्रित करने से अधिक कुछ नहीं कर सकती, उतनी निर्भर नहीं है जितनी कम विकसित लोगों को स्वशासन की विभिन्न अवस्थाओं में से गुजरते हुए अन्त में स्वतंत्रता तक पहुँचाने के लिये प्रोत्साहित करने की अधिक शक्तिशाली एवं समृद्धिशाली राष्ट्रों की इच्छा पर निर्भर है।

राज्य का आर्थिक संगठन

1. लोकतन्त्र : राजनीतिक एवं आर्थिक

हमन अब तक सविधानी राज्य के राजनीतिक अध्ययन की ही चर्चा की है, किन्तु उसके आर्थिक संगठन के विषय में विचार करना अभी बाकी है जो आधुनिक काल में राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय दोनों समस्याओं पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालता है। यहाँ हमारा आशय आर्थिक समस्याओं का गहन अध्ययन करना नहीं, किन्तु केवल यह बताना है कि सविधानी राज्य में वास्तविक आर्थिक लोकतन्त्र की स्थापना के लिए क्या किया गया है और क्या किया जा सकता है। आर्थिक लोकतन्त्र से हमारा तात्पर्य जीवन की भौतिक परिस्थितियों को राजनीतिक लोकतन्त्र के द्वारा नियंत्रित करने के प्रयत्न से ही नहीं, बल्कि राजनीतिक प्रयोजनों के लिए पहले से ही विद्यमान अवस्था के समान आर्थिक नियंत्रण के अवयवों के गठन से भी है। जहाँ तक यह सांविधानिक प्रश्न से परे है—और कई दृष्टियों से उसका ऐसा होना स्वभावतः अनिवार्य है—वहाँ तक उसकी चर्चा हमारे क्षेत्र से बाहर है। किन्तु जहाँ तक यह व्यावहारिक सांविधानिक राजनीति के कार्यक्षेत्र के या तो अन्दर है या अन्दर लाया जा सकता है वहाँ तक इसकी विवेचना करना हमारे लिए आवश्यक है।

आधुनिक राज्य के प्रारम्भिक दिनों में शासन के आर्थिक कृत्यों को पूरी तरह मान्यता दी जाती थी और राजमर्मज्ञ राष्ट्रीय शक्ति के लिए विधियों और विनियमों के द्वारा समाज के आर्थिक कार्यकलापों को नियंत्रित करना अपना कर्तव्य समझते थे। इसे 'वाणिज्य प्रणाली' (Mercantile System) कहते थे और यह इस विश्वास पर आधारित थी कि सम्पत्ति के अन्तर्गत केवल धन या धनमूल्य घातुएँ ही होती हैं जिस पर अधिकार होना राष्ट्रीय शक्ति का स्रोत है। सत्रहवीं शताब्दी से आगे पाश्चात्य योरोप में यह विचारधारा सर्वमान्य-सी हो गई थी और उन दिनों लगभग समस्त राजनीतिक कार्य की मुख्य प्रेरक यही थी। बाह्य राजनीति में इस विचारधारा के फलस्वरूप योरोपीय और औपनिवेशिक युद्ध हुए जिनमें अठारहवीं शताब्दी व्यस्त रही और आन्तरिक राजनीति में उसने कारण व्यापार और उद्योग पर अनेक प्रतिबन्ध लगाए गए जिनसे कि राज्य

भारग्रस्त रहा। तब शताब्दी के अन्तिम चरण में इस विचारधारा पर वह घातक प्रहार आरम्भ हुआ जिसका आरम्भ एडम स्मिथ ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'राष्ट्रों की सम्पत्ति' (Wealth of Nations) में किया। उसकी इस युक्ति का प्रतिरूप, कि व्यक्ति ही अपने आर्थिक हितों का सर्वोत्तम निर्णायक है, अठारहवीं शताब्दी के अन्तिम और उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक दिनों के राजनीति-दर्शन में प्रकट हुआ। अमरीकी और फ्रांसीसी क्रांतियों के सिद्धान्तवादियों और टॉमस पेन, जेरेमी बेंथम और विलियम वॉन हम्बोल्ट जैसे प्रसिद्ध लेखकों ने अपने अलग-अलग तरीकों पर यह कल्पना की कि शासन एक अनिवार्य बुराई है। अतएव, उन्होंने यह दलील दी कि व्यक्ति के मामलों में उसका हस्तक्षेप न्यूनतम होना चाहिए और सब तो यह है कि उसका एकमात्र कर्तव्य व्यक्ति को हिंसा और कपट से बचाना है। इन विचारों का कहना था कि शासन तो न्याय करने का एक मात्र माध्यम है, इसलिए उसने किसी प्रकार के भी आर्थिक कार्य विलकुल ही अनुचित हैं।

ये सिद्धान्त तत्कालीन परिस्थितियों के अनुरूप प्रतीत होते थे। इंग्लैण्ड में औद्योगिक क्रांति की विघटनकारी शक्ति ने, जिसका गम्भीर प्रभाव उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में होने लगा था, समस्त राज्य-विनियमों को अनुपयुक्त बना दिया और नेपोलियनी युद्ध एवं सज्जनित परिस्थितियों के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली टोरी प्रतिक्रियावाद के पश्चात् सुधारों का युग आरम्भ हुआ जिसके परिणाम-स्वरूप उपर्युक्त समस्त विनियम समाप्त हो गए और समाज के आर्थिक क्रिया-कलाप में राज्य द्वारा हस्तक्षेप न करने (Laissez-faire) की नीति का समारम्भ हुआ। व्यापक रूप से यह युग सन् 1825 से 1870 तक रहा, जिसे डायसी ने 'बेंथमी व्यक्तिवाद का युग' कहा है। उन्नीसवीं शताब्दी के इस व्यक्तिवाद में मुख्य रूप से उस राजनीतिक सविधानवाद के द्रुत विकास को प्रेरित किया जिसकी हमने इन पृष्ठों में चर्चा की है। किन्तु इस 'अहस्तक्षेप' नीति के प्रयोग से इस बाल में इतना अनर्थ हुआ कि अन्त में राज्य के आर्थिक कृत्यों के सम्बन्ध में एक नई धारणा का अभ्युदय हुआ और यह विश्वास दृढ़ हो गया कि सरकारों को समाज के आर्थिक हित को व्यवस्थित करने में अधिकाधिक भाग लेना चाहिए क्योंकि इन सब मामलों में समाज स्वयं ही व्यवस्था करने के अयोग्य सिद्ध हुआ है। इस प्रकार उस नीति का आरम्भ हुआ जिसे सामान्यतया 'समष्टिवाद' कहते हैं। प्रथम दृष्टि में ऐसा जान पड़ता है मानो यह पहले के राजनीतिक व्यवहार की एक प्रतिक्रिया हो और पहिले ने पूरा चक्कर लगा लिया हो। किन्तु यह समानता देखने में ही है, यथार्थ में नहीं, चूँकि इस नीति को केवल मानवता की भावनाओं से प्रेरणा ही नहीं मिली, जिससे निश्चय ही वाणिज्य प्रणाली का कोई सम्बन्ध नहीं था, बल्कि इसका ऐसे प्रयत्नों के प्रसंग में निरन्तर विस्तार भी हो रहा है

जिनका उद्देश्य राज्य को ऐसी शक्तियों द्वारा (जो इसमें पहले के युग में अज्ञान थी) नष्ट हान से बचाना है, जो राजनीतिक भोक्तृत्व को अपने-आपमें निरर्थक और जनता के वास्तविक भौतिक हिता की प्राप्ति के अथोप्य इसलिए समझती हैं कि वह अपने स्वरूप से ही उन आर्थिक हिता के द्वारा पहले से ही नियंत्रित होना है जिनका मुकाबला केवलमात्र मनश्चान-व्यवस्था से नहीं किया जा सकता ।

इस समष्टिवाद की नीति के, जिसका साररूप में तात्पर्य समुदाय के आर्थिक हिता के लिए राज्य के दमनकारी यंत्र का उपयोग है, पलस्वरूप शासन के अवयवों की संख्या बहुत बड़ गई है, क्योंकि इसका परिणामस्वरूप उसके कृत्यों का भारी विस्तार हुआ है । यही कारण है कि आधुनिक विश्व के प्रत्येक प्रगतिशील राज्य में ब्रिटेन में विद्यमान विभागों के समान अनेक नए सरकारी विभाग जैसे कुपि, श्रम स्वास्थ्य छात्र, इंजन एवं विद्युत विभाग खुल गए हैं । अब सभी राजनीतिक दल समष्टिवाद को न्यूनाधिक रूप में कार्य का सिद्धान्त मानते हैं । इस विषय में सविधानवादियों में मनमोद केवल 'इस बात पर है कि समष्टिवादी नीति को किम हद तक ले जाना चाहिए । पुरानी विचारधारा को माननेवाले राजनीतिक दल इस सम्बन्ध में राज्य द्वारा कुछ हद तक कार्यवाही किये जाने की बात को मानते हुए भी अपने मुख्य सिद्धान्तों में व्यक्तिवादी ही हैं और इस सिद्धान्त को मानने से इन्कार करते हैं कि राज्य को उत्पादन के साधनों का स्वामित्व ग्रहण कर लेना चाहिए । दूसरी ओर, समाजवादियों का विश्वास है कि ऐसा किया जाना चाहिए और राज्य के सविधान में, जिस रूप में हम उस जानते हैं, मूलभूत परिवर्तन किए बिना ही ऐसा करना सम्भव है । इसके अनिश्चित, समाजवादियों का यह भी कहना है कि यदि सविधानी राज्य इस आर्थिक मांग को जो उत्तरोत्तर बढ़ती जायेगी और आप्रहृषण होती जाएगी, पूर्ति करने में असमर्थ सिद्ध होता है तो उसका स्थान किसी अन्य प्रकार के दमनकारी सामाजिक संगठन को ग्रहण कर लेना चाहिए ।

राज्य के आर्थिक संगठन का उन्नत रूप हम के साम्यवादी शासन के अधीन हम के पिछलगू राज्यों में और उसमें भी अधिक लाल चीन में पाया जाता है । दाम्पत्य में, लेनिन के मूल सावियन सविधान का राज्य के राजनीतिक संगठन की अपेक्षा आर्थिक संगठन से अधिक सम्बन्ध था । किन्तु इस कारण वह कम दमनकारी नहीं था । लेनिन के बचनानुसार रूसी क्रान्ति ने समाजवाद अथवा लोकतन्त्र की स्थापना नहीं की थी, बल्कि सर्वोद्वार वर्ग के अधिनायकत्व के द्वारा पोपिन एक मन्त्रानिर्वाहीन समग्रवादी राज्य की स्थापना की थी जो क्रान्ति के उद्देश्यों की प्रमिष्ट प्राप्ति के माय-माय लुप्त हो जायगा । लेनिन का कहना था कि अन्ततः एक ऐसा वर्गहीन समाज स्थापित हो जाएगा जिसमें किसी भी प्रकार का राज्य अनावश्यक हो जाएगा । किन्तु स्पष्ट है कि यह अवस्था अभी तक नहीं आ पाई

है, क्योंकि रूस में साम्यवादी व्यवस्था का समग्रवाद आज भी लेनिन के समय से कम स्पष्ट नहीं है।

2. आर्थिक परिपदों और सोवियतों

जिन पाश्चात्य संविधानी राज्यों की हयने चर्चा की है उनकी एक सामान्य बात यह है कि उनकी सभी निर्वाचन-प्रणालियाँ वा आधार प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्र हैं। इसी बात की सुधारका में अधिकतर राजनीतिक खोजतल की एक कमजोरी माना है और उनमें से कई का यह विचार है कि यदि इसके स्थान पर नहीं तो कम-से-कम पूरक रूप में इसके माध्य वृत्तिक या व्यावसायिक निर्वाचन क्षेत्र होने ही चाहिए। ऐसी प्रणाली के अधीन निर्वाचक आज की तरह निवास स्थान के जिले की जगह अपने व्यवसाय या वृत्ति के आधार पर मतदान करेगा। इस प्रकार इस प्रणाली के आधार पर आर्थिक हितों का ऐसा प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाएगा जैसा केवल क्षेत्र विभाजन के आधार पर कभी नहीं हो सकता। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक तरीका यह सुझाई देता है कि द्वितीय सदन को तथा रूप देना चाहिए, जिसमें वह व्यावसायिक निर्वाचन-क्षेत्रों से तदर्थ लेकर राष्ट्रीय जीवन के इस पक्ष का प्रतिनिधित्व कर सके और अवर सदन में आज की तरह प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्य भी पहुँचते रहें। जैसा कि हम देख चुके हैं, सन् 1937 के संविधान के अधीन आयर में इस विचार को आंशिक रूप में स्वीकार किया गया था और सिनेट में वृत्तिक एवं व्यावसायिक समुदायों के प्रतिनिधियों के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गई थी।

इसी उद्देश्य की प्राप्ति एक और तरीके से अर्थात् आर्थिक परिपदों द्वारा हो सकती है जिनकी आयरिश स्वतंत्र राज्य (सन् 1922) के मूल संविधान के अधीन और बेमर गणतन्त्र (मन् 1919) में परीक्षा की गई थी और जैसी फ्रांस में चतुर्थ गणतन्त्र के संविधान के अधीन स्थापित की गई थी और जो पंचम गणतन्त्र में भी बनी हुई है।

आयरिश स्वतंत्र राज्य के संविधान के अनुच्छेद 45 में कहा गया है कि ससद्—

“राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक जीवन की शाखाओं का प्रतिनिधित्व करने वाली वृत्तिक या व्यावसायिक परिपदों की स्थापना के लिए उपबन्ध कर सकेगी।” परन्तु बाद में इस योजना का परित्याग कर दिया गया और उसके स्थान पर उन हितों को सिनेट में प्रतिनिधित्व दिया गया।

बेमर संविधान इससे भी आगे बढ़ गया। उसके अनुच्छेद 165 में कहा गया है कि मजदूरों को व्यक्तिगत व्यवसायों की मजदूर परिपदों में और आर्थिक जिलों के अनुसार एकीकृत जिला मजदूर परिपदों में तथा राज्य की मजदूर

परिपद में प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिये। इन परिपदा को मालिका के प्रतिनिधियों के साथ मिलकर, जिला आर्थिक परिपदों और राज्य की आर्थिक परिपदों का निर्माण करना चाहिये।

सामाजिक और आर्थिक विधायन ने विषयों से सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण विधेयकों को ससद् में प्रस्तुत किए जाने से पूर्व, आर्थिक परिपदों के पास भेजने की व्यवस्था की गई थी और आर्थिक परिपदों को स्वयं भी ऐसे विधान का प्रस्ताव करने का अधिकार था। जिस समय हिटलर ने वेमर सविधान के साथ आर्थिक परिपदों को भी समाप्त कर दिया उस समय तक इस योजना ने कुछ प्रगति कर ली थी। सन् 1949 के संघीय सविधान में उसे स्थान नहीं मिला परन्तु 1921 में पारित एक विधि ने 'सह-प्रबन्ध' (Co-Management) या 'सह-निर्धारण' (Co-determination) के सिद्धान्त की पुष्टि की जिसके द्वारा मजदूरों को समस्त अधिक बड़े उद्योगों एवं व्यवस्थाओं के प्रबन्ध में भाग मिला और जो विशेषकर कोयले, लोहे और فولैड के उत्पादन को लागू की गई। पश्चिमी जर्मनी के आश्चर्यजनक युद्धोत्तर आर्थिक पुनरुत्थान में इस योजना ने निस्सन्देह बड़ा महत्वपूर्ण भाग लिया है।

फ्रान्स में सन् 1946 के सविधान द्वारा एक आर्थिक परिपद की स्थापना हुई जिसका कार्य आर्थिक क्षेत्र से सम्बन्धित विधियों की उन योजनाओं पर विचार करना और परामर्श देना था जो वहाँ के पूर्व राष्ट्रीय सभा उसके पास भेजती थी। सन् 1958 के सविधान ने भी ऐसी ही एक सभा स्थापित की और उसका नाम आर्थिक एवं सामाजिक परिपद रखा जिसका कार्य प्रस्तावित विधेयकों पर, 'जब कभी सरकार मांगे', अपनी राय देना था।

इस प्रकार यह महान् समस्या हमारे सम्मुख उपस्थित होती है कि क्या राज्य की प्रभुसत्ता को इस प्रकार विभाजित करना सम्भव है। एक लेखक ने स्पष्टतापूर्वक कहा है कि राज्यसमाजवाद और सघाधिपत्यवाद (Syndicalism) के बीच का कोई माग नहीं है, अर्थात् प्रभुसत्ता अविभाज्य है, और इसलिए वह अपनी इच्छा या तो एक राजनीतिक अवयव के रूप में ससद् के द्वारा क्रियान्वित करेगी जो आर्थिक संस्थाओं द्वारा किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप सहन नहीं करेगी, हाँ, जहाँ तक उसने उन्हें स्वेच्छा से स्वीकार कर लिया हो, वह घात अलग है, या फिर पूर्ण शक्तियोंवाली उद्योग ससद् (Parliament of Industry) द्वारा कार्य करेगी जो सघाधिपत्यवाद का सार है। यही प्रश्न दो सदनों—एक राजनीतिक और एक आर्थिक—के सम्मुख भी पैदा होता है—अर्थात्, क्या ये वास्तव में परस्पर समकक्ष निकाय हो सकते हैं? इस प्रकार प्रश्न यह है कि क्या सविधानी राज्य स्वेच्छा से अपनी प्रभुसत्ता में एक समान सत्ता को भागीदार बना सकता है, और यदि वह हिमा के आगे आत्मसमर्पण कर देता है तो क्या फिर भी यह

विरोधी सिद्धान्त के विरुद्ध अपना लिया था, जिसे (निरन्तर जाति के सिद्धान्त को) लेनिन की मृत्यु के पश्चात् त्रात्मकीवादियों ने अपनाया था और स्टालिन ने 'बोल्शेविज्म से असंगत' घोषित किया था। किन्तु तब से कम्युनिस्ट रुस की आमपास के राष्ट्रों के 'राजनीतिक और आर्थिक संगठन को प्रभावित करने की शक्ति बहुत अधिक और इस प्रकार बढ़ गई है कि जिसकी समाजवादी राज्य के संस्थापक कल्पना भी नहीं कर सकते थे। इसका मुख्य कारण द्वितीय विश्वयुद्ध में उसकी विजय है। यद्यपि रुस ने इस विजय के लिए जन, धन और साधनों के रूप में भारी मोल चुकाया, किन्तु, चाहे यह अच्छा हो या बुरा अब रुस पूर्वी योरोप के राज्यों पर हावी है जो आर्थिक पुनर्निर्माण के साधन के रूप में राजनीतिक यत्न का प्रयोग करने की अपनी आवश्यकता के सिलसिले में शासक सविधानवाद और सोवियत् समप्रवाद के विरोधी तरीकों के बीच फसे हुए हैं।

3. निगम-राज्य

अब एक और प्रकार का राजनीतिक-आर्थिक संगठन शेष है जिसकी हमको विवेचना करनी है। यह फासिस्ट इटली में मुसोलिनी द्वारा और पुर्तगाल में सालाजार द्वारा स्थापित निगम राज्य का प्रयोग है। मुसोलिनी की योजना यद्यपि उसके साथ ही समाप्त हो गई और सन् 1947 के इटली के गणतन्त्र के सविधान में उसने किसी भी तत्व का समावेश नहीं किया गया है, फिर भी उसकी कई बातें लोकतन्त्रवादियों द्वारा अध्ययन के अयोग्य नहीं हैं, हालांकि उसने निर्माण में मुसोलिनी का उद्देश्य लोकतन्त्रविरोधी था। निगम राज्य उस सिद्धान्त पर आधारित था जिसे मुसोलिनी 'राष्ट्रीय सघाधिपत्यवाद' कहता था और इसमें कोई सन्देह नहीं कि राजनीतिक शक्ति प्राप्त करने से पूर्व के दिनों में सघाधिपत्यवादियों के साथ उसका सहयोग इस संकल्पना के लिए उत्तरदायी था, हालांकि उसका उद्देश्य सघाधिपत्यवाद के अनुसार उद्योग के क्षेत्र में स्व-शासन की स्थापना नहीं बल्कि उद्योग का राष्ट्रीय नियन्त्रण था।

व्यावहारिक रूप में इस योजना का आरम्भ सन् 1924 में हुआ था जब कि इसकी सम्भावनाओं पर विचार करने के लिए एक विशेष आयोग नियुक्त किया गया था। इस आयोग ने अपनी रिपोर्ट में औद्योगिक समस्याओं को हल करने के लिए अन्य राज्यों द्वारा प्रयुक्त पद्धतियाँ—ब्रिटेन के मजदूरसंघवाद, संयुक्तराज्य की न्याम-व्यवस्था, रूसी साम्यवाद में प्रयुक्त मार्क्सवादी सिद्धान्त, वेमर गणतन्त्र के सविधान के अधीन जर्मनी में स्थापित आर्थिक परिषदों और उद्धार लोकतन्त्रवाद—की परीक्षा की। रिपोर्ट के अनुसार इन सब पद्धतियों में एक सामान्य खराबी यह थी कि उनमें राज्य की सर्वोच्चता को क्षीण करने की प्रवृत्ति थी जिस प्रवृत्ति को कि नए निगम-राज्य को दूर हलत में रोकना चाहिए। उसमें

आगे कहा गया था कि इटली के पुराने सघाधिपत्यवादी केवल सर्वहारा वर्ग के हितों की ही उन्नति और सुरक्षा चाहते थे, जब कि पूँजीपति लोग, हाथ से काम करने वाले मजदूर तथा बुद्धिजीवी श्रमिक वर्ग अपने-आपको पृथक्-एक परस्पर विरोधी और राज्य से ऊपर नहीं तो उसके बाहर के तत्व समझते थे। राष्ट्रीय फासिस्ट सघाधिपत्यवाद इन तीनों वर्गों को समान रूप से राष्ट्रीय हित के अधीन करके इस विरोध को समाप्त कर देगा। किन्तु यह दावा नहीं किया गया कि राज्य में उत्पादन को स्वयं सभाल लेने की योग्यता है। समाज की आर्थिक प्रगति के लिए पूँजीवाद और निजी उद्यम का अस्तित्व आवश्यक समझा गया था, किन्तु उसके अधिकारों और स्वतंत्रता को भी राज्य की सर्वोच्चता के अनुकूल बनाया जाना आवश्यक समझा गया।

इस रिपोर्ट के आधार पर एक नई सघाधिपत्थीय अथवा मजदूर सघ विधि (Syndical or Trades Union Law) पारित की गई और वह अप्रैल सन् 1926 में प्रवर्तित हुई। इसके पश्चात्, जुलाई सन् 1926 में, एक आज्ञा जारी की गई जिसने नए अधिनियम की ज्योरे धार व्यवस्थाओं की पूर्ति थी। अन्त में अप्रैल सन 1927 में एक श्रम अधिकार पत्र प्रकाशित किया गया। विधि तीन भागों में विभाजित की गई। पहले भाग से तीन प्रकार के, अर्थात् मालिकों, हाथ से काम करने वालों और बौद्धिक कार्यकर्त्ताओं के, सिंडीकेटों या सघों (Syndicates or Unions) के गठन और नियंत्रण की व्यवस्था की गई। अधिनियम के दूसरे भाग के द्वारा विशेष न्यायालय स्थापित किए गए जो 'श्रम न्यायालय' (Magistracy of Labour) कहलाते थे और समस्त विवादग्रस्त मामलों को उसके समक्ष प्रस्तुत करना अनिवार्य था। अधिनियम के तीसरे भाग के द्वारा समस्त हड़तालों और साताबन्धियों का निषेध कर दिया गया, जिसके उल्लंघन के लिए कठोर-से-कठोर दंड की व्यवस्था की गई।

जुलाई सन् 1926 की आज्ञापत्र में कहा गया था कि अठारह वर्ष से अधिक की आयु का कोई भी व्यक्ति सिंडीकेट में सम्मिलित हो सकता है, "यदि उसका नैतिक और राजनीतिक आचरण अच्छा हो।" अप्रैल सन् 1927 में जारी किये गये श्रम अधिकार-पत्र (Charter of Labour) में यह भी कहा गया था कि 'वृत्तिक या सिंडिक संगठन स्वतंत्र हैं, किन्तु मालिकों और कर्मचारियों का वैध रूप से प्रतिनिधित्व करने का, अपनी श्रेणी के कर्मचारियों के लिए सामूहिक श्रम-सन्धिदाए करने का और उन पर चढ़ा आरोपित करने का अधिकार केवल राज्य के नियंत्रणाधीन और मान्यीकृत सघ को ही है।'

इस प्रकार सन् 1927 तक नए आर्थिक संगठन की नींव अच्छी तरह और वास्तव में रख दी गई थी और ऊपरी ढांचा बनाना ही रह गया था। इस ढाँचे का निर्माण तीन मजिलों में हुआ। प्रथम, 1926 की विधि के अधीन स्थापित

मालिकों के सिंडीकेटों और नौकरों के सिंडीकेटों के बीच राष्ट्रव्यापी सम्बन्ध स्थापित करने के लिये निगम (Corporations) स्थापित किये गये। इनका गठन बाईस राष्ट्रव्यापी आर्थिक कार्यों के मालिकों और कर्मचारियों की समान सख्या से होना था। प्रत्येक निगम में किसी भी संस्थान में उत्पादन के क्रम से सम्बद्ध सभी लोग—अर्थात् मालिक और नौकर, कच्चे माल के उत्पादक, उद्योगों के मालिक और मजदूर, निर्मित माल के व्यापारी, और प्रौद्योगिक एवं वैज्ञानिक विशेषज्ञ—आ जाते थे। इन बाईस निगमों की परिपक्व नवम्बर सन 1934 में स्थापित हुई। निगम-राज्य की रचना में अन्तिम चरण सन् 1939 में उठाया गया जब कि प्रतिनिधि-सदन को समाप्त कर दिया गया और उसने स्थान पर 'फ़ासियो और निगमों का सदन' बना दिया गया। इसमें 682 सदस्य थे, जिनके दो तिहाई से कुछ अधिक निगमों के प्रतिनिधि होते थे, जो साधारणतया सिंडीकेटों के प्रमुख अधिकारी होते थे। बाकी सदस्य फ़ासिस्ट पार्टी के अधिकारी होते थे। सदन के लिए किसी प्रकार का निर्वाचन नहीं होता था, अधिकतर सदस्य पदेन सदस्य होते थे, हालांकि चूकी (मुसोलिनी) द्वारा उन सब का अनुमोदन आवश्यक था और इसका काम केवल परामर्श देना था।

मुसोलिनी के निगम-राज्य की सफलता या असफलता को आने का अवसर नहीं मिला, क्योंकि जिस वर्ष अंतिम रूप में उसकी स्थापना हुई उसी वर्ष मेष मोरोप की तरह इटली भी हिटलर के युद्ध में फँस गया। किन्तु इसमें सन्देह नहीं कि वह इटली को पतन से बचाने के लिए कुछ भी नहीं कर पाया। मुसोलिनी के निगम-राज्य का, दुर्बल लोकतन्त्र की अव्यवस्थाओं को दूर करने के लिए रामदाण के रूप में तथा दुनिया के लोकतन्त्रीय राज्यों के लिए अपनी समस्याओं के नवीकरण के लिए प्रेरणा के रूप में, स्वागत किया गया था। ये बातें सही सिद्ध नहीं हुईं, किन्तु योजना में कुछ रचनात्मक बातें अवश्य थीं। राजनीतिक लोकतन्त्र की कमजोरी, जैसी हम पाश्चात्य सत्ता में देखते हैं, यह है कि वह समाज के आर्थिक ढाँचे को अधिकतर स्वयं अपना काम करने के लिये छोड़ देता है, और अज्ञात बड़े पैमाने पर आर्थिक आयोजन का कार्य भी किया जाता है, जैसा, उदाहरणार्थ, द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् ब्रिटेन में हुआ, वहाँ विद्यमान राजनीतिक अवयवों का ही प्रयोग किया जाता है। मुसोलिनी की याजना की विशेषता यह थी कि उसने आर्थिक हितों के प्रतिनिधित्व को कम से कम राष्ट्रीय सभा में पहुँचा दिया। यह सच है कि फ़ासियो और निगमों के सदन को कोई वास्तविक विधायी शक्ति प्राप्त नहीं थी, किन्तु प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों की अपेक्षा वृत्तिक हितों के आधार पर निर्वाचित सदन को ऐसी शक्ति से वंचित रखना उस याजना का मार नहीं है। वाम्बाविक शक्ति वाले इस प्रकार के किसी सदन की योजना में इसी व्यवस्था, जो केवल आर्थिक पहलू पर ही बल देती है, और समुदाय व्यवस्था के जो आर्थिक

प्रतिनिधित्व की बिल्कुल ही उपेक्षा करती है, बीच का मार्ग प्राप्त हो सकता है।

दूसरी में निगम राज्य समाप्त हो गया है, किन्तु पुर्तगाल में वह अब भी विद्यमान है, जहाँ वह एष्टानियो सालाजार द्वारा जो 1932 में प्रधानमंत्री बना, विकसित एक प्रकार के अधिनायकत्व से भी सम्बद्ध है। सन् 1959 में सशोधित सन् 1933 के संविधान के अधीन राष्ट्रपति सात वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है और प्रधानमंत्री सिद्धान्त की दृष्टि से उसके प्रति उत्तरदायी है। एक सौ बीस सदस्यों का एक एक-सदनी (नशनल एसेम्बली) विधानमंडल है। इसके अतिरिक्त एक निगम-सदन (Corporative Chamber) भी है, जिसमें स्थानीय प्राधिकारियों तथा नैतिक सांस्कृतिक एवं आर्थिक हिता के प्रतिनिधि होते हैं। इस सदन वास्तव में द्वितीय सदन नहीं है, क्योंकि उसके पास कोई विधायी शक्ति नहीं है, किन्तु संविधान के अधीन यह व्यवस्था है कि समस्त विधेयक, राष्ट्रीय सभा द्वारा उन पर अन्तिम मत दिए जाने से पूर्व, उसके पास उसकी राय के लिए भेजे जान चाहिए।

व्यवहार में होता यह है कि संसदीय उम्मीदवार केवल वही हाते है जिन्हें सरकारी दल खड़ा करता है, और राष्ट्रीय सभा के अधिवेशनों के बीच के लम्बे विश्रामकाल में सलाजार के निरखुश प्रभाव के अधीन सरकार आश्रित के द्वारा विधान बनाती है। सालाजार के निगम-राज्य के सिद्धान्त के बारे में यह कहा जाता है कि वह माक्सवादी साम्यवाद और उदार लोकतन्त्रवाद के बीच सरकार के सामान्य निरीक्षण के अधीन धृत्तिक समूहों के द्वारा एक मध्यमार्ग निकालने का प्रयत्न है। हड़तालों और तात्ताबन्धियों का निषेध कर दिया गया है, किन्तु दूसरी ओर पुर्तगालियों को श्रमसंबन्धी ऐसी विधियाँ प्राप्त हैं जिनका उन्होंने पहले कभी भी अनुभव नहीं किया था। दूसरे शब्दों में, मजदूरसचवाद और सामूहिक सौदे की व्यवस्था का समारम्भ किया गया है, किन्तु यह एक ऐसी अधिनायकवादी सत्ता के अधीन किया गया है जिसे पाश्चात्य यूरोप के अधिकतर राज्यों के मजदूर कभी भी सहन नहीं करेंगे।

4. योरोपीय आर्थिक मण्डल

आज ससार में राष्ट्रों की निरन्तर वर्धमान अन्वेषणाश्रितता आर्थिक क्षेत्र में सर्वाधिक दिखाई देती है। कोई भी आधुनिक सभ्य समाज बिल्कुल आत्मपर्याप्त नहीं हो सकता और कोई राज्य कितनी ही कड़ाई से अपनी आन्तरिक अर्थ-व्यवस्था का संगठन एवं नियंत्रण क्यों न करे, यह विश्व आर्थिक शक्तियों की परस्पर क्रिया की उपेक्षा नहीं कर सकता। कोई राज्य कहाँ तक आत्मपर्याप्त हो सकता है,

यह बात मुख्यकर उसके आकार एवं प्राकृतिक साधनों, उन साधनों के विकास के लिये उसके तत्कालीन कौशल एवं उपकरण और उसकी राजनीतिक स्थिरता पर निर्भर है। समसामयिक सप्ताह में जो दो राज्य अन्य राज्यों की अपेक्षा आत्मपर्याप्तता की अवस्थाओं के अधिक निकट पहुँच गये हैं वे दो महान् अति-शक्तियाँ हैं—अमेरिका का संयुक्त राज्य और सोवियत समाजवादी गणतन्त्र संघ। उनकी शक्ति इन मूल तथ्यों के कारण है कि दोनों विशाल महाद्वीपीय भू-भाग पर फैले हुए हैं जिसमें तदनुसार विशाल एवं विविध साधन हैं, जिनका विकास करने के लिये उनके पास साधन हैं और दोनों ही 'राजनीतिक' संघ हैं जो एक ऐसी आर्थिक इकाई हैं जिसके भीतर कोई व्यापार रोध नहीं है।

उपर्युक्त बातों से द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद योरोपीय आर्थिक मण्डल (European Economic Community) या सामान्य बाजार (Common Market) के उदय को समझने की कुंजी मिल जाती है। दोनों विश्वयुद्धों का इकट्ठा परिणाम, जैसा हमने पहले बतलाया है, विश्व शक्ति के केन्द्रों का स्थानान्तरण और पश्चिमी योरोप को उसके पूर्ववर्ती राजनीतिक एवं आर्थिक प्राधान्य से वंचित करना रहा है। पश्चिमी योरोप का द्वितीय विश्वयुद्ध के विनाशकारी प्रभावों से प्रत्युद्धार 1948 में आरम्भ हुआ जब यूनाइटेड स्टेट्स ने मार्शल सहायता की व्यवस्था की जिसके परिणामस्वरूप अनेक आर्थिक, राजनीतिक एवं सैनिक संगठन बने जिनमें योरोपीय आर्थिक प्रत्युद्धार के लिये संगठन (Organisation for European Economic Recovery) भी शामिल है जो प्रत्युद्धार के कार्यक्रम की व्यवस्था करने के लिये निर्मित 16 राज्यों का एक संगठन है। तब 1950 में फ्रान्स के विदेश-मंत्री रॉबर्ट शूमाँ ने 'एक ऐसे संगठन के ढाँचे के अन्तर्गत, जिसमें योरोप के अन्य देश भी भाग ले सकें, जर्मनी और फ्रान्स के कोयले और फौलाद के उत्पादन को एक सामान्य उच्च शक्ति (Common High Authority) के अधीन रखने' की एक योजना प्रस्तुत की। सन् 1952 में 6 राज्यों—बेल्जियम, फ्रान्स, इटली, लक्जमबर्ग, नीदरलैंड्स और पश्चिमी जर्मनी—ने एक सन्धि पर हस्ताक्षर किये जिसके द्वारा योरोपीय कोयला और फौलाद मण्डल (European Coal and Steel Community) स्थापित किया गया जिसमें इन वस्तुओं के लिय सभी सदस्य-राज्यों के बीच समस्त व्यापार रोधों को धीरे धीरे हटा देना था।

इस कोयला और फौलाद मण्डल की सफलता से प्रभावित होकर छहों राज्य उसके कार्य-क्षेत्र का विस्तार करने का विचार करने लगे और 1957 में उन्होंने रोम की सन्धि पर हस्ताक्षर किये जिसके द्वारा योरोपीय आर्थिक मण्डल की स्थापना हुई। हस्ताक्षरकर्ता राज्यों ने क्रमिक रूप से सीमाशुल्क कम करके व्यापारिक निर्वन्धन समाप्त करके, आर्थिक एवं सामाजिक कार्यों में तालमेल बिठाकर और एक सामान्य वृत्ति-नीति के लिये कार्य करके अपने राज्यों के बीच

वर्तमान आर्थिक अवरोधों को दूर करने का वचन दिया। इस सम्बन्ध में जो विचार-विमर्श हुआ उसके फलस्वरूप एक दूसरी सन्धि से उसी वर्ष योरोपीय आणविक शक्तिमण्डल (Euratom) की स्थापना की गई। इसका उद्देश्य बड़े पैमाने पर आणविक शक्ति के उत्पादन एवं न्यूक्लीयर अनुसंधान को प्रोत्साहित करने और उसमें समन्वय स्थापित करने के लिये आवश्यक तकनीकी एवं औद्योगिक अवस्थाओं का निर्माण करना था।

रोम की सन्धि के हस्ताक्षरकर्ताओं की आशा थी कि मण्डल के सदस्यों की संख्या ॥ से बढ़ जायगी और अन्य योरोपीय राज्य भी उसमें सम्मिलित हो सकेंगे। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि 1959 में सात अन्य योरोपीय राज्यों ने एक शिथिल आर्थिक संगठन बनाया जिसका नाम योरोपीय निर्वाह व्यापार समुदाय (European Free Trade Association) था। उसमें ऑस्ट्रिया, ब्रिटेन, डेन्मार्क, नॉर्वे, पुर्तगाल, स्वीडन और स्विट्जरलैंड शामिल थे। यद्यपि इस संगठन को 'चाहरी सात' कहा जाता था तो भी वह सामान्य बाजार के 'छ' का विरोधी नहीं बल्कि पूरक ही था। ऐसा कोई भन्तनिहित कारण नहीं था कि उनमें से कोई या सभी अन्त में योरोपीय आर्थिक मण्डल में सम्मिलित नहीं हो जायेंगे, हालांकि प्रवेश की शर्तों की धीरे की बातें सँ करना कठिन हो सकता था, जैसा ब्रिटेन के मामले में सिद्ध हुआ जिसने 1961 में प्रवेश के लिये आवेदन किया पर जिसे 1963 में 'छ' से वार्ता बन्द कर देनी पड़ी।

रोम की सन्धि का तात्कालिक प्रयोजन हस्ताक्षर करनेवाले राज्यों का एक सीमा कर संघ (Customs Union or Zollverein) स्थापित करना था। परन्तु सन्धि की भाषा में कुछ राजनीतिक उद्देश्य उपलक्षित थे जो बहुत गहरे थे। 1950 में अपनी योजना की रूपरेखा प्रस्तुत करते हुए रॉबर्ट शूमर ने कहा था— 'कोयले और फौलाद के उत्पादन के एकीकरण से योरोप के तट के निर्माण की दिशा में प्रथम कदम के रूप में आर्थिक विकास के लिये सामान्य आधारों को प्रस्तुत करने की तात्कालिक व्यवस्था होगी। यह चरम राजनीतिक लक्ष्य योरोपीय आर्थिक मण्डल के विकास की विभिन्न अवस्थाओं में स्पष्ट होता रहा है। वास्तव में, उसके आर्थिक कार्यों के कुशल निष्पादन के लिये उसने राष्ट्रीय राज्यों की सरकारों के तीन विभागों—कार्यपालिका, विधानमंडल और न्याय-पालिका—के अनुसूच स्थायी संस्थाएँ स्थापित करली हैं। प्रथम, एक मन्त्रि-परिषद् (Council of Ministers) है जिसमें प्रत्येक सदस्य राज्य का एक प्रतिनिधि होता है और जिसका कार्य मंडल और सदस्य-राज्यों की आर्थिक नीतियों में समन्वय स्थापित करना है। द्वितीय, एक संसदीय सभा (Parliamentary Assembly) है जिसका निर्वाचन सदस्य राज्यों की संसदें विभिन्न अनुपातों में करती है और जो सामान्य विचार-विमर्श एवं नियंत्रण के लिये एक यंत्र का

काम करती है। तृतीय, एक न्यायालय है जिसमें प्रत्येक सदस्य-राज्य के न्यायाधीश होते हैं और जिसका कार्य मंडल-सन्धियों के प्रयोग एवं उनकी व्याख्या में विधि का सुरक्षण करना है।

स्पष्ट है कि यह समूह ऐसा है जो राजनीतिक प्रयोजनों के अनुकूल बनाया जा सकता है जैसा 1961 में फ्रेंच सरकार द्वारा प्रास्तित 'यूरोपीय राज्यों के सघ' की स्थापना के निमित्त प्रस्तावित संधि में दृष्टिगोचर हुआ था। यही सामान्य बाजार का चरमसदय है। वह इतिहास में एक ऐसे आर्थिक सघ का प्रथम दृष्टान्त नहीं होगा जिसमें सघ-राज्य के विषे सारभूत आधार प्राप्त होता है और यदि यूरोपीय आर्थिक मंडल में से स्थायी सघ का प्रादुर्भाव हो सका तो उससे पश्चिमी यूरोप को अपनी खोई हुई प्रतिष्ठा पुनः प्राप्त करने में सहायता मिलेगी और इस प्रकार वह विश्व शान्ति को कायम रखने में सच्चे अर्थ में रचनात्मक योगदान करेगा।

संयुक्त राष्ट्र का चार्टर

1 अन्तर्राष्ट्रीयता की योजनाएँ

प्रेमीडेट विल्सन ने मई मई 1917 में रूस की अस्थायी सरकार को प्रेषित अपने मदेश में यह आज्ञा प्रकट की थी कि उन समय हो रहे युद्ध के फलस्वरूप मानव-प्रातृत्व का निदान केवल एक सुन्दर किन्तु खोखला शब्द न रहकर एक सक्रियशाली और वास्तविक नष्प हो जाए। जनवरी मई 1918 में विल्सन ने अपने चौदह सूत्रों की घोषणा की। चौदहवें सूत्र में एक राष्ट्रमण बनाने अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय शांति के आदर्श को म्यायी अवयवों वाली सस्था में मूर्त रूप देने की अर्थात् सक्षेप में, एक राज्य के अन्दर शासन और शासिनो के बीच सदृश को निरूपित करने वाले जिन राजनीतिक सविधानों की हमने अभी परीक्षा की है उनके समान ही विभिन्न राज्यों के बीच सदृशों को ममायोजित करने वाले एक राजनीतिक सविधान का निर्माण करने की भाग की गई थी। राष्ट्रमण का प्रयोग अमफल रहा। किन्तु दूसरे विश्वयुद्ध के दौरान इस प्रकार के एक अन्तर्राष्ट्रीय सविधान के लिये योजनाएँ प्रस्तुत हुईं जिनके अधिक सफल होने की आशा थी। इसी प्रयत्न के फलस्वरूप समुक्त राज्य का जन्म हुआ। किन्तु पिछले राष्ट्रमण की तरह समुक्त राष्ट्रों की योजना भी अन्तर्राष्ट्रीयता की योजनाओं के मुगों में षल रहे विराम की केवल एक अवस्था है। मच तो यह है कि एकता और मर्द-चारे का आदर्श पारचात्य सभ्यता के मूल में निहित दो परम्पराओं, अर्थात् रोमन साम्राज्य की वास्तविक एकता तथा 'विश्व में शांति, मानवों के प्रति मद्भाव' के प्रेरक मसीही सदेश से व्युत्पन्न होता है। इस प्रकार हम देखने है कि जब से राज्यों की आधुनिक प्रपाली का प्रादुर्भाव हुआ है तब से प्रत्येक बड़े सभ्य के परचान् युद्ध के निवारण के लिए माधनो के निर्माण की माग बराबर होती रही है। सामान्यतया, इस माग का मार यही है कि विम प्रकार छोटी राजनीतिक एकद्यों (राज्यों) में व्यक्तिगत मानरिक माधारण विधि और व्यवस्था के अंगीन होने हैं, उसी प्रकार विभिन्न राज्यों को आपन में विधि और व्यवस्था की ऐसी ही प्रणाली के अंगीन होना चाहिए। आरम्भ में ऐसे निदान कुछ बुद्धिजीवियों की पुनर्को के पृष्ठों से आगे नहीं बढे, और कई लेखक ऐसे हुए हैं जिन्होंने ऐसे ददेजो

की प्राप्ति के लिए कागजी योजनाएँ बनाई, उदाहरणार्थ, चौदहवीं शताब्दी में पियर एब्रॉय, सोलहवीं शताब्दी में इरास्मस, मन्त्रहवीं शताब्दी में हेनरी ऑफ नवारे, अठारहवीं शताब्दी में एबे द सेंट पियर, ससो और वाट। नेपोलियनी युद्धों के पश्चात् दूसरी मजिल आई जो वास्तविकता के अधिक समीप थी, और अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की व्यावहारिक योजनाएँ कुछ आदर्शवादियों तक सीमित न रहकर प्रभावशाली व्यक्तियों और शक्तियों के अधीन पहुँच गईं।

इस प्रकार योरोपीय राज्यमण्डल का प्रादुर्भाव हुआ। उसका आरम्भ हम के सम्राट् की प्रेरणा से, पवित्र मंत्री (Holy Alliance) के नाम से, सम्राटों के ईसाई धर्मत्व के रूप में हुआ, किन्तु चूँकि यह आन्ट्रिया, हम और प्रशा इन तीन शक्तियों तक ही सीमित था, अब, वह विस्तृत होकर योरोप के छोटे राज्यों में उदीयमान उदारवाद को कुचलने के लिए एक यत्न मान्न बन गया। किन्तु जिस रूप में ब्रिटेन के विदेशमन्त्री कैमलरी ने इसका जोरदार समर्थन किया था उस रूप में यह योरोपीय राज्यमण्डल बड़ी शक्तियों के सामयिक सम्मेलनों की ध्वज्या के द्वारा शांति बनाए रखने का कहीं अधिक प्रभावपूर्ण साधन बन सकता था। यह योजना मन् 1814 से लेकर मन् 1822 तक चली, किन्तु अन्त में ब्रिटेन को इससे अलग हो जाना पड़ा, क्योंकि मेटर्निख इसका अपने निरंकुश प्रयोजनों के लिए प्रयोग करने पर तुला हुआ था और इस प्रकार बीरोना के सम्मेलन और वैनिय के विदेशमन्त्री बन जाने के साथ ही सम्मेलनों के युग का अन्त हो गया और उसके साथ ही किसी-न-किसी प्रकार के योरोप का मध्य बनने की यत्किञ्चिद् आशा भी समाप्त हो गई। किन्तु योरोपीय राज्यमण्डल इस प्रारम्भिक काल के पश्चात् भी जीवित रह्य, हालांकि उसका स्वल्प बहुत क्षीण हो गया था और समय-समय पर पूर्वीय प्रश्न जैसी समस्याओं से, विशेष रूप से मन् 1878 में, निपटने के लिए सम्मेलन होते रहे। किन्तु मन् 1914 के युद्ध के आरम्भ होने से पूर्व के दिनों में जब कि इसकी अत्यन्त आवश्यकता थी और जब कि निरन्तर राजनयिक सघर्ष चल रहा था, उसे पुनर्जीवित करना कठिन था, क्योंकि वह विनकुल ही निष्क्रिय हो चुका था।

इस बीच शक्तों के म्यान पर राजनय में काम लेने की एक और कोशिश हा चुकी थी और इस बार भी यह प्रयत्न हम के एक जोर के द्वारा हुआ था। यह प्रयत्न हेग सम्मेलनों द्वारा हुआ। मन् 1899 में 26 राज्यों के दूतों का हेग में सम्मेलन हुआ जिसका उद्देश्य शक्तों को मीमित्र करना, युद्ध के नियमों को मानवीय बनाना, और अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के पक्षों द्वारा मध्यस्थता एवं पक्ष-निर्णय के माधन को अपनाना आदि प्रश्नों पर विचार करना था। इस सम्मेलन में तीन अभिसमय (Conventions) तैयार किये गये जिनका मर्मा बड़ा शक्तियों ने विधिपूर्वक अनुममर्ण किया। द्वितीय हेग सम्मेलन मन् 1907 में हुआ, जिसमें 54 राज्यों के प्रतिनिधि उपस्थित थे। इस सम्मेलन ने पहले सम्मेलन

द्वारा प्रस्तुत विधान (यदि उसे ऐसा कहा जाए) की व्याख्या की और स्मृतिपत्रों और करारों का एक विशाल सङ्कलन प्रस्तुत किया। हेग सम्मेलन निस्संदेह ही भावी आन्दोलन के अप्रदूत की तरह सामग्री रहे, किन्तु उनके विधान में प्रभाव-कारिता का अभाव था और शस्त्रों की टक्कर में उनके नियम प्रभावशून्य रहे। संधि में, हेग सम्मेलन का कोई संविधान नहीं था। इसने अतिरिक्त यह सम्मेलन ऐसे समय में शांति का भवन निर्मित करने का प्रयत्न कर रहे थे जब कि राजनय में एक अन्य योजना—शक्ति-संतुलन—पर विश्वास करना आरम्भ कर दिया था, जिसने अन्त में युद्ध अनिवार्य कर दिया क्योंकि उसका आधार विरोधी मैत्रियाँ वाली अभिशप्त प्रणाली थी।

प्रथम विश्वयुद्ध के पलस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय याजनाओं का विकास में एक तीसरी मजिल आई। पहली मजिल में इस उद्देश्य की प्राप्ति के सारे प्रयत्न कुछ आदर्शवादियों तक तथा दूसरी में प्रमुख व्यक्तियों तक ही सीमित थे, किन्तु युद्ध के कारण और उसने पश्चात् आने वाली इस तीसरी मजिल में एक वास्तविक विश्व-सङ्गठन की स्थापना प्रत्यक्ष प्रगतिशील राज्य के अधिकाधिक नागरिकों का उद्देश्य बन गया। युद्ध के उत्तरार्द्ध के दौरान ऐसी योजनाएँ प्रस्तुत करने का क्रम जोरा से चलता रहा, जिनका उद्देश्य तब तक प्रस्तुत की गई योजनाओं के अन्तर्गत प्रस्तुत शांति-साधना से अधिक स्थायी और प्रभावी शांति-साधन निर्मित करना था। इस प्रकार शांति के अभिन्न अंग के रूप में ऐसे साधन की स्थापना का निर्णय किया गया।

2 राष्ट्रसंघ

राष्ट्रसंघ की प्रसविदा में 26 अनुच्छेद थे और उस विजयी मित्रराष्ट्रा तथा जर्मनी और उसके साथ ही पराजित हुए देशों के बीच होनेवाली बर्साई की तथा अन्य संधियों में पहला स्थान दिया गया था, जिससे कि संधि पर हस्ताक्षर करने वाला प्रत्येक राज्य संधि का समर्थन करने के लिए बाध्य था। प्रसविदा पर आरम्भ में 27 राष्ट्रों ने हस्ताक्षर किए और वह जनवरी सन् 1920 में प्रवृत्त हुई। सन् 1921 में संधि के सदस्य राज्यों की संख्या 48 थी, और उस समय से लेकर सन् 1939 में द्वितीय विश्वयुद्ध के छिड़ने तक सदस्य देशों की संख्या नए राज्यों के सम्मिलित होने तथा पुरानों के अलग होने के अनुसार घटती-बढ़ती रही। उदाहरणार्थ, जर्मनी सन् 1926 में, तुर्की 1932 में, सोवियत संघ 1934 में और ग्रीस 1937 में सदस्य बने, दूसरी ओर जर्मनी और जापान 1933 में, इटली 1937 में, हंगरी और रूस (रुस और फिनलैंड के बीच युद्ध छिड़ने पर) 1939 में संधि से अलग हो गए। प्रेसीडेंट विल्सन के समर्थन के बावजूद संयुक्तराज्य उसका सदस्य नहीं बना और उसने संधि तथा प्रसविदा दोनों को नहीं माना।

किन्तु अमरीका के सदस्य बनने से इन्कार करने के बावजूद राष्ट्रसंघ समय-समय पर ३० राज्यों अर्थात् विश्व की कुल जनसंख्या के लगभग 75 प्रतिशत तथा पृथ्वी के भू-खंड के लगभग 65 प्रतिशत के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों से सम्बन्धित रहा।

प्रसविदा के अनुच्छेद 1 में सदस्यता के नियम बताए गए हैं। किसी भी पूर्ण स्व-शासी राज्य या डोमिनियन को मभा बनना सदस्य बना सकती थी, बशर्ते कि वह विहित गारंटी दे सके। दो में लेकर नाह तक के अनुच्छेदों और अनुच्छेद 14 में संघ के अवयवों की चर्चा की गई है, बूझि ये अवयव आज के संयुक्तराष्ट्रसंघ के अवयवों के पूर्वज हैं, उन उनकी विस्तारपूर्वक परीक्षा करना लाभदायक होगा। राष्ट्रसंघ के चार मुख्य अवयव इस प्रकार थे मभा, परिषद्, सचिवालय और न्यायो अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय। ये अवयव मोटे तौर से शासन के तीन आवश्यक अंगों में मिलते-जुलते थे, जिनकी हम चर्चा कर चुके हैं और जो विज्ञानमंडल, कार्यपालिका, और न्यायपालिका कहलाते हैं। मभा एक प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय मण्ड थी, हालांकि उनका साधारणतया वर्ष में केवल एक अल्पकालीन अधिवेशन होता था। परिषद् की मन्त्रिमंडल से तुलना नहीं की जा सकती बशर्ते उनके कुछ कार्यकारी कृत्य होने थे। वह तो एक प्रकार की विचार-विमर्श करनेवाली समिति थी, जिनके अधिवेशन मभा की अपेक्षा आमाती से किए जा सकते थे। सचिवालय काफी हद तक राज्य की अ-सैनिक सेवा से मिलता-जुलता था और वह पदाधिकारियों का एक स्थायी निवास था। स्थायी न्यायालय कम-से-कम अ-सैनिक विधि के क्षेत्र में राज्य की न्यायपालिका से लगभग उनका ही मिलता-जुलता था जितना सामाजिक या सम्भाव्य अन्तर्राष्ट्रीय विधि के प्रयोग में सम्भव हो सकता था।

मभा में प्रत्येक सदस्य राज्य के अधिक-से-अधिक तीन प्रतिनिधि होने थे, हालांकि किसी भी मामले पर उस राज्य की ओर से केवल एक प्रतिनिधि मत दे सकता था। उनकी बैठक मान में कम-से-कम एक बार कोई तीन मन्त्राह के लिए होती थी (आवश्यकता पड़ने पर अधिक बैठकें भी की जा सकती थीं)। मभा में संघ के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत विश्वव्यापी को प्रभावित करने वाले किसी भी विषय पर बहस की जा सकती थी। परिषद् में पांच स्थायी और नौ अस्थायी सदस्य होते थे (किन्तु ये दोनों सम्भाव्य संघ की बदलती हुई सदस्यता के अनुसार बदलती रहती थीं)। स्थायी पांच सदस्य बड़ी शक्तियों का और अस्थायी सदस्य छोटे राष्ट्रों का प्रतिनिधित्व करते थे। अस्थायी सदस्यों का तीन वर्ष के लिए निर्वाचन होता था। परिषद् की बैठकें आवश्यकतानुसार वर्षों में भी की जा सकती थीं, किन्तु व्यवहार में साधारणतया एक वर्ष में चार बैठकें होती थीं। परिषद् की शक्तिशाली मभा की शक्तियों के ही समान थी, परन्तु सामान्य में, बूझि उनकी बैठकें

अधिक होनी थी और आसानी से हो सकती थी इस कारण वह वाद में मभा के समक्ष रखे जानेवाले मामला पर निम्नसारपूर्वक विचार किया करती थी।

सचिवालय, सच के स्थायी स्थान जेनेवा में, स्थायी रूप से नियुक्त वैतनिक पदाधिकारियों का एक पूर्णतः अराजनीतिक निकाय था। महासचिव (Secretary General) समेत सचिवालय के समस्त मदम्य अपन-अपन राज्यों के प्रतिनिधि न होकर सच के सेवक होते थे। प्रशासन के प्रयाजना के लिए सचिवालय तीन मुख्य शाखाओं में विभक्त था। विशेष कार्यों से सम्बद्ध अनेक उप-महामंत्रियों सहित सामान्य सचिवालय (General Secretariat), सूचना, परिवहन और संचार जैसे विषयों से सम्बद्ध रखने वाले टेक्निकल विभाग, वित्त, पुस्तकालय और रजिस्ट्री से सम्बद्ध प्रशासनिक विभाग। सचिवालय के मुख्य कार्य थे, समस्त मध्य राज्यों से समान हित रखने वाले विषयों को छानबीन करना, स्थायी प्रकार के प्रलेखा (documents) का निर्माण करना, और परिपक्व तथा सभा के समक्ष रखने के लिए प्रतिवेदन तैयार करना।

स्थायी अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय का संगठन प्रसविदा के अनुच्छेद 14 में दिए गए निर्देश के अनुसार किया गया था। उसका सविधान प्रसविदा से सलग्न एक लम्बे सलेख में निर्धारित किया गया था, और वह सन् 1921 में स्थापित हुआ। इसमें 11 न्यायाधीश होते थे, जिनमें से 5 न्यायाधीश लैटिन राज्यों का, 3 जर्मन और स्कैंडिनेवियाई समूह के राज्यों का, 2 लोक विधि वाले राज्यों (ब्रिटेन, फ्रिडिश डॉमिनियन, और सम्मिलित होने की अवस्था में समुक्तराज्य) का प्रतिनिधित्व करते थे और एक एशिया के लिए था। प्रसविदा के अनुच्छेद 13 के अनुसार यह न्यायालय केवल ऐसे विवादों को तय करने के लिये सक्षम था जो उसके समक्ष पेश किए जाए, हालांकि वह पक्षों की प्रार्थना पर मध्यस्थता भी कर सकता था। न्यायालय का स्थायी कार्यालय सच के मुख्य कार्यालय जेनेवा में न होकर पुराने हंग मम्मलन द्वारा स्थापित स्थायी न्यायालय के परम्परागत स्थान हंग में था।

एक अन्य सस्था जो सच के ठाँव के भाग के रूप में स्थापित की गई थी और जेनेवा में उसके अन्य अवयवों के साथ-साथ काम करती थी, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सस्था थी। ऐसे अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की योजना श्रम अधिकार-पत्र (Labour Charter of Rights) से उत्पन्न हुई, जो कि सच की प्रसविदा की तरह ही वर्साई की संधि का एक अंग बना दिया गया था। इस प्रकार इतिहास में यह पहला अवसर था जब कि राष्ट्रीय सरकारों ने दूतों के सम्मेलन में समस्त विश्व में श्रम के दावा और स्थायी शांति में उसके सहयोग का महत्व स्वीकार किया। सच की सभा की ही तरह अन्तर्राष्ट्रीय श्रमसस्था भी ऐसे प्रस्ताव निर्मित करने के लिए प्रत्येक वर्ष सम्मेलन होती थी, जो बाद में सच के मदम्य राज्यों के विचार और

अनुमोदन के लिए भेजे जाते थे। हालांकि अन्तर्राष्ट्रीय श्रमसंस्था विभिन्न राज्यों के अन्तर्गत श्रम और उद्योग की दिन प्रतिदिन की समस्याओं से बहुत दूर प्रतीत होती थी, फिर भी उसने अन्तर्राष्ट्रीय समस्या के आर्थिक पहलू से संबद्ध सूचना एकत्रित करने और वितरित करने का महत्वपूर्ण काम किया। वास्तव में, यह संस्था इतनी सक्षम और सजीव हो गई थी कि द्वितीय विश्वयुद्ध के छिड़ने पर भी उसका अस्तित्व बना रहा और सन् 1940 में अपना मुख्यालय हटाकर माँट्रीयल ले गई। युद्ध के बाद से उसका संयुक्तराष्ट्रसंघ से सम्बन्ध स्थापित कर दिया गया है और वह अपने मूल स्थान जेनेवा में लौट आई है।

रोमन साम्राज्य के पतन के पश्चात् से विश्वशांति बनाए रखने के लिए किसी भी अन्य व्यावहारिक योजना के मुकाबले में राष्ट्रसंघ के सविधान की सफलता की भाशा इस बात में थी कि उसके अवयवों की स्थायी रूप से स्थापना की गई थी, क्योंकि उसके निर्माता इस बात का अनुभव करते थे कि शांति केवल अभाववात्मक नहीं है, जो अन्तर्राष्ट्रीय संधियों के बीच के काल में होती है, बल्कि एक भावात्मक मनोवृत्ति है जिसका विश्व के राष्ट्रों में धीरे-धीरे और प्रयत्न के साथ निर्माण करना चाहिए। संघ के सविधान ने ऐसे साधन की व्यवस्था कर दी थी, उसको क्रियान्वित करना राष्ट्रों के हाथों में था।

अपने जीवन के पहले दस वर्षों में राष्ट्रसंघ ने अत्यन्त बहुमूल्य कार्य किया और अन्तर्राष्ट्रीय बीच-बचाव और सहायता के एक साधन के रूप में उसने बड़ी प्रतिष्ठा प्राप्त की। सन् 1923 में उसने इटली और यूनान के बीच एक विवाद का निर्णय किया, जो अन्यथा सरलता से युद्ध में परिणत हो सकता था। उसी वर्ष उसने आस्ट्रिया और हंगरी के आधिक पुनरुद्धार में ठोस सहायता की, जिनको संधियों ने पुराने 'जीर्ण-शीर्ण साम्राज्य' के अवशिष्ट भाग से और एक-दूसरे से जबरदस्ती अलग कर दिया था। इसके अतिरिक्त, सन् 1923 में संघ ने एशिया माइनर से आए शरणार्थियों को लौटाई की संधि की शर्तों के अनुसार यूनान में बसाने के जटिल कार्य का निरीक्षण किया। सन् 1925 में इसने यूनान और बल्गेरिया के बीच एक सीमा संबंधी झगड़े को तय किया। इसी दौरान उसने संधि के अधीन अन्य दायित्वों को भी पूरा किया, जैसे प्रादेशाधीन प्रदेशों को, जो पहले के जर्मन उपनिवेश थे, विभिन्न राज्यों में बांटना और उनकी देख-रेख करना, तथा हाजिर के स्वतंत्र नगरों के जैसे अन्तर्राष्ट्रीय शासनो का संगठन करना। इस बीच सचिवालय भी श्रम और स्वास्थ्य जैसे प्रश्नों के अन्तर्राष्ट्रीय पहलुओं से सम्बद्ध सूचना एकत्र करने और श्वेत-दास व्यापार तथा अपकारक औषधियों के वय वितरण को रोकने या विनियमित करने के लिए नियम बनाने के अपने कार्य में शीघ्रता के साथ आगे बढ़ा। सर्वप्रथम, राष्ट्रसंघ तथ्यों का प्रसार और वास्तविक अन्तर्राष्ट्रीय मामलों के बारे में विचारधाराओं के आदान-प्रदान का अनुपम

साधन बन गया। इस कार्यक्षेत्र में योरोप एवं समस्त विश्व के लिए उसने अत्यधिक लाभदायक सिद्ध होने की आशा थी।

युद्ध के निवारण के लिए प्रस्तुत की गई सर्वाधिक विवादास्पद योजना अनुच्छेद 16 में प्रस्तुत की गई थी। यह इतनी महत्वपूर्ण है कि इसका पूरा उद्धरण करना अधिक उपयुक्त होगा।

"यदि सभ का कोई सदस्य 12, 13 या 15 अनुच्छेदों के अधीन प्रसविदाओं की अवहेलना करते हुए युद्ध करेगा तो वस्तुतः यह ममज्ञा जाएगा कि उसने सभ के समस्त अन्य सदस्य-देशों के विरुद्ध युद्ध की कार्यवाही की है और वे सदस्य-देश इसने द्वारा यह वचन देते हैं कि वे उसके साथ समस्त व्यापारिक या वित्तीय सम्बन्ध तोड़ देंगे, अपन राज्यक्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों और प्रसविदा भग करने वाले देश के व्यक्तियों के बीच किसी भी तरह के समागम का निषेध करेंगे, और प्रसविदा भग करनेवाले राज्य के क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों और किसी अन्य राज्य में, चाहे वह सभ का सदस्य हो या न हो, रहनेवाले व्यक्तियों के बीच किसी भी प्रकार का वित्तीय, वाणिज्यिक या वैयक्तिक समागम रोक देंगे।

"इस बात का निर्णय कि प्रसविदा का भग हुआ है या नहीं, परिपक्व करेगी। परिपक्व में इस प्रश्न पर विचार करते समय सभ के उन सदस्यों के, जिन पर युद्ध करने का आरोप होगा, और, उन सदस्यों के जिनके विरुद्ध ऐसी कार्यवाही की गई होगी, मत नहीं माने जाएंगे।

"परिपक्व सभ के सत्र सदस्यों को उस तारीख की सूचना देगी जिस तारीख से कि वह इस अनुच्छेद के अधीन आर्थिक दबाव लागू करने की सिफारिश करेगी।

"किन्तु परिपक्व किन्हीं विनिष्ट सदस्यों के मामले में इनमें से किसी भी कार्यवाही के प्रवर्तन की किसी उल्लिखित अवधि के लिए स्थगित कर सकती है यदि उसे विश्वास हो कि ऐसे स्थगन से उन उद्देश्यों की, जो पूर्व-गामी पैरा में उल्लिखित हैं, प्राप्ति में आसानी हो जाएगी या वैसा करना ऐसे सदस्य-देशों को होने वाली असुविधा और हानि को कम करने के लिए आवश्यक है।"¹

सभ के उद्देश्य की सनाई और उसकी शक्ति की वास्तविकता की अग्नि-परीक्षा तब हुई जब कि उसने समक्ष अपने एक सदस्य को दूसरे सदस्य के आक्रमण से बचाने की समस्या उपस्थित हुई। ऐसे दो अवसर आए और इन दोनों में सभ

¹ ये उद्धरण सन् 1922 में परिपक्व और सभा द्वारा सशोधित मूल पाठ से लिए गए हैं।

विलकुल अमफल रहा। सबसे पहला अवसर मन् 1931 में आया जब जापान ने चीन के मन्चूरिया प्रांत पर कब्जा कर लिया, हालांकि उस समय जापान और चीन दोनों देश संधि के सदस्य थे। चीन ने संधि से महायत्ना की मांग की, किन्तु संधि कुछ न कर सका और मन्चूरिया जापान के पाग ही बना रहा। दूसरा अवसर मन् 1935 में आया जब कि मुसोलिनी ने अवीसीनिया पर हमला कर दिया। ये दोनों देश संधि के सदस्य ही नहीं थे बल्कि अवीसीनिया को सदस्य बनाने का प्रस्ताव स्वयं इटली ने किया था। हमला होने पर संधि ने अवीसीनिया की अपील सुनी और इटली को हमलावर घोषित किया, किन्तु वह अनुच्छेद 18 के अधीन आधिक अनुशास्त्रियों को प्रवर्तित करने के प्रयत्न में विलकुल अमफल हो गया। इटली द्वारा इथियोपिया पर किए गए बलात्कार के सम्बन्ध में कुछ न कर सकने में संधि की प्रतिष्ठा को जो धक्का पहुंचा उससे वह कभी भी समल न सका। इसके प्रश्नात् प्रसविदा को सुधारने की कुछ कशिशों की गई, किन्तु दिन-प्रति-दिन बिगड़ती हुई जल्लराप्तीय स्थिति की ठोस वास्तविकताओं के मुकाबले में, जिनके फलस्वरूप जून में मन् 1939 में फिर युद्ध भड़क उठा, इस सम्बन्ध में पारित प्रस्तावों का महत्व केवल सैद्धान्तिक ही रहा।

संधि के और सामूहिक सुरक्षा की जिम व्यवस्था को निमित्त करने के लिए उसने इतना मतलू परिश्रम किया उसके पनन और अवमान के कारण स्पष्ट हैं। अपने जारम्भ से ही संधि के समक्ष समुक्तराज्य की सदस्यता के अभाव की अलघनीय बाधा रही, जिसके महयोग के बिना वह कभी भी वास्तविक रूप में प्रभावी नहीं हो सकता था। इसके अनिरिक्त तीन बड़ी शक्तियों—जापान, जर्मनी और इटली—के उसने जलम हो जाने से (हालांकि इस बीच हम उसमें सम्मिलित होगया था) वह अपने मूल रूप का छिन्नावशेष मात्र, वास्तव में, युद्ध पर तुले हुए राष्ट्रों के एक गुरु के विरुद्ध शांति चाहनेवाले राष्ट्रों का एक समूह मात्र रह गया। संधि के फाम धन एकत्रित करने की शक्ति नहीं थी और वह सदस्य-देशों के दान पर निर्भर रहता था। उसके अधीन कोई सैनिक बल नहीं था और वह अपने बायदों को पूरा करने में सदस्यों की मरजी पर निर्भर रहता था। उसकी विधि को, अन्तिम विश्लेषण में, केवल नैतिक सत्ता प्राप्त थी, और ज्यों ही बड़े राज्य उन नैतिक सत्ता की अवहेलना करने को तत्पर हो जाने से त्यो ही ममस्त योजना खडिन हो जाती थी। हमारे शब्दों में, संधि के फाम प्रभुमत्तात्मक शक्ति का अभाव था, जो अलग्ना रूप में उसके प्रत्येक सदस्य-देश के फाम बनी हुई थी।

3 संयुक्त राष्ट्र के अवयव

संयुक्त राष्ट्र का आरम्भ द्वितीय विश्वयुद्ध के अन्तर्गत चैट्टी (सन्ध) के रूप में हुआ। 'संयुक्त राष्ट्र' शब्द का औपचारिक प्रयोग पहली बार एक

अन्तर्राष्ट्रीय बरार में किया गया। यह संयुक्त राष्ट्रों की संयुक्त घोषणा थी, जिस पर युद्धरत 26 राष्ट्रा ने जनवरी सन् 1942 में वाशिंगटन में हस्ताक्षर किए। इस वाशिंगटन घोषणा पर हस्ताक्षर करने वाले देश, इससे पहले अगस्त में ममुद्र में किए गए अपने एक सम्मेलन के पश्चात्, ब्रिटेन के प्रधानमंत्री और अमरीका के प्रेसीडेंट द्वारा जारी किए गए अटलांटिक चार्टर में उल्लिखित उद्देश्यों और गिद्धाता को स्वीकार करने के लिए सहमत हुए। अटलांटिक चार्टर में आठ बातें थी और यह घोषणा की गई थी कि अमरीका और ब्रिटेन अपना विस्तार नहीं चाहते, ऐसे प्रादेशिक परिवर्तन नहीं चाहते जा सम्बद्ध जन-समुदाय की इच्छा के अनुकूल न हों, समस्त जन-समुदायों के अपनी इच्छा के अनुरूप अपनी सरकारें बनाने के अधिकारों का सम्मान करते हैं। इस बात का भरसक प्रयत्न करेंगे कि सब लोग समानता के आधार पर विश्व के व्यापार में भाग ले सकें और अच्छा माल प्राप्त कर सकें, समस्त सत्तार में श्रमिका के लिए अधिक अच्छा स्तर प्राप्त करने का प्रयत्न करेंगे, नाज़ी आतम को नष्ट करने के गणनात् ऐसी शांति स्थापित करने की कामना रखते हैं जिससे समस्त राष्ट्रों की शांति और सुरक्षा के साथ रहने की आशा हो सके और सब लोग। को समुद्रों में बिना रोक-टोक आने-जाने का अधिकार प्राप्त हो सके, तथा अपनी सारी शक्ति लगाकर यह प्रयत्न करेंगे कि अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों का निपटाने के साधन के रूप में आश्रमण और बलप्रयोग का शोष हो जाए।

वाशिंगटन घोषणा के पश्चात् अक्टूबर सन् 1943 में गॉन्सो में एक सम्मेलन हुआ, जिसमें रूस, संयुक्तराज्य, ब्रिटेन और चीन के प्रतिनिधियों ने मास्को घोषणा के नाम से ज्ञात एक अभिसमय पर हस्ताक्षर किए। इस घोषणा के अनुच्छेद 4 में कहा गया था कि "बाग्ये देश अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा बनाए रखने के लिए एक ऐसे सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की यथाशीघ्र स्थापना की आवश्यकता को स्वीकार करते हैं, जिसका आधार समस्त शांतिप्रिय राज्यों की प्रभुसत्तात्मक समानता का सिद्धांत हो और जो ऐसे समस्त राष्ट्रों के लिए खुला हो। लगभग एक वर्ष पश्चात् नवम्बर सन् 1944 में अमरीका में डम्बर्टन ओवन में इन्हीं चार देशों के प्रतिनिधियों के एक सम्मेलन में प्रस्तावित संगठन का वास्तविक ढांचा अनौपचारिक रूप से तैयार किया गया और यह तय किया गया कि प्रस्तावों को चार्टर के नाम से ज्ञात एक संधि का रूप दिया जाए और संगठन का नाम 'संयुक्त राष्ट्र' रखा जाए। डम्बर्टन ओवन में निरूपित सिद्धान्त फरवरी सन् 1945 में याल्टा (क्रिमिया) में स्टालिन-रूजवेल्ट-चर्चिल वार्ता में कुछ सशोधनों के साथ स्वीकार किए गए और अन्त में मूल रूप में कोई खास परिवर्तन किए बिना इन्हें एक चार्टर का रूप दिया गया, जिस पर उसी वर्ष में अप्रैल से जून तक सम्बन्धित सान फ्रान्सिस्को सम्मेलन में सम्मिलित होने वाले

50 राष्ट्रों के प्रतिनिधियों ने हस्ताक्षर किए। (इक्यावनवें राष्ट्र पोलैण्ड ने अक्टूबर में हस्ताक्षर किये)।

संयुक्त राष्ट्रों का चार्टर, जो 27 जून सन् 1945 को प्रकाशित किया गया था, एक लम्बा दस्तावेज है, जिसमें एक प्रस्तावना और 19 अध्यायों के अन्तर्गत 111 अनुच्छेद हैं। प्रस्तावना इस प्रकार है

“हम संयुक्त राष्ट्रों के लोग, युद्ध के अभिशाप से, जिसने हमारे जीवनकाल में दो बार मानव-समुदाय को अवर्णनीय दुःख से सजस्त किया है, आने वाली पीड़ियों का बचाने के लिए, और

“मानव के मूल अधिकारों, मनुष्य के गुणों एवं उनकी गरिमा, तथा स्त्री-पुरुषों एवं छोटे-बड़े राष्ट्रों के समान अधिकारों पर विश्वास को पुनः सुदृढ़ करने के लिए, और

“ऐसी परिस्थितियाँ स्थापित करने के लिए जिनमें संधियों एवं अन्तर्राष्ट्रीय विधि के अन्य स्रोतों से उत्पन्न दायित्वों के प्रति श्रद्धा बनी रहे, और

“सामाजिक प्रगति का तथा व्यापक स्वतंत्रता के अन्तर्गत जीवन-स्तर का उन्नयन करने के लिए, तथा इन उद्देश्यों की प्राप्ति के निमित्त,

“सहस्रशीलता का व्यवहार करने और एक-दूसरे के साथ अच्छे पड़ोसियों की भाँति शांतिपूर्वक रहने के लिए, और

“अन्तर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा बनाए रखने के हेतु अपनी शक्ति का एकीकरण करने के लिए, और

“सिद्धांतों की स्वीकृति और उपयुक्त सरासरी की स्थापना द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए कि समान हित के प्रयोजन के अनिश्चित अन्य किसी भी अवस्था में सशस्त्र बल का प्रयोग न होगा, और

“समस्त लोगों के आर्थिक एवं सामाजिक विकास के उन्नयन के निमित्त अन्तर्राष्ट्रीय सहायता का प्रयोग करने और इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अपने प्रयत्नों का समन्वयन करने का संकल्प करते हैं।

“तदनुसार हमारी सरकारें, सनभासित्वा नगर में सम्बन्धित प्रतिनिधियों के द्वारा, जिन्होंने अपनी पूरी शक्तियों को अच्छे और समुचित रूप में प्रदर्शित किया है, संयुक्त राष्ट्रों के वर्तमान चार्टर से सहमत हैं और एतद्वारा एक अन्तर्राष्ट्रीय संगठन की स्थापना करते हैं, जो ‘संयुक्त राष्ट्र’ के नाम से ज्ञात होगा।”

अनुच्छेद 1 में संगठन के चार उद्देश्य बताए गए हैं, जो इस प्रकार हैं— प्रभाव-पूर्ण सामूहिक उपायों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा बनाए रखना, सब लोगों के आत्मनिर्णय और समान अधिकारों के सिद्धान्त के प्रति आस्था के आधार पर राष्ट्रों के बीच मित्रतापूर्ण सम्बन्धों का विकास करना, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं मानविक प्रचार की अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को हल करने के लिए

अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग प्राप्त करना, और इन समान उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न राष्ट्रों के कार्यों में समन्वय स्थापित करने के लिए केन्द्र बनाना।

अनुच्छेद 2 में कहा गया है कि संगठन अपने सब सदस्य-देशों की प्रभुसत्तात्मक समानता के मिश्रित पर आधारित है, और, ऐसी अवस्था के सिवाय जिसमें (चार्टर के अध्याय 7 में वर्णित) बाध्य करनेवाले कार्य शांति के हित में आवश्यक हो जाए अन्य किसी भी अवस्था में चार्टर की कोई बात संयुक्तराष्ट्र को ऐसे मामलों में जो सारा किसी राज्य के अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत हैं, हस्तक्षेप करने के लिए अधिकार नहीं देगी। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु छह मुख्य अवयव गठित किए जाएंगे जो इस प्रकार हैं (1) महासभा, (2) सुरक्षा परिषद्, (3) आर्थिक और सामाजिक परिषद्, (4) न्याय परिषद्, (5) अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय, और (6) सचिवालय।

संयुक्त राष्ट्र के संगठन में पिछले राष्ट्रसंघ से जो कुछ ग्रहण किया है वह स्पष्ट है। जैसा हम देख चुके हैं, पिछले राष्ट्रसंघ में एक सभा, एक परिषद्, एक अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय, और एक सचिवालय था। उसमें आज के संयुक्तराष्ट्रसंघ के जिन अवयवों का अभाव था वे आर्थिक और सामाजिक परिषद् तथा न्याय परिषद् हैं, हालांकि एक अर्थ में ये भी उन विशिष्ट निकायों के विकसित रूप हैं जिनको पिछले राष्ट्रसंघ में या तो अनुप्रेरित किया था या विकसित किया था, अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय श्रमसंस्था (यद्यपि यह नई परिषद् के साथ-साथ, जिसके कृत्य अधिक व्यापक हैं, अब भी विशेष प्रयोजनों के लिए वर्तमान है), और प्रादेशों के लिये विशिष्ट आयोग।

1. महासभा—महाराभा, जिसके गठन और कृत्यों का अधिकार-पत्र के 11 से लेकर 22 तक अनुच्छेदों में पूरी तरह वर्णन किया गया है, शक्ति के सम्बन्ध में पिछले राष्ट्रसंघ की सभा के समान ही है, हालांकि वह गठन में बड़ी नहीं है। कोई भी सदस्य-राज्य अधिक-से-अधिक पांच प्रतिनिधि भेज सकता है, किन्तु मतदान केवल एक ही प्रतिनिधि कर सकता है। महत्वपूर्ण प्रश्नों पर महासभा के निर्णय के लिए उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों का दो तिहाई बहुमत आवश्यक है, किन्तु साधारण मामलों पर सामान्य बहुमत पर्याप्त होता है। साधारणतया महासभा का वर्ष में एक अधिवेशन होता है, किन्तु सुरक्षा परिषद् अथवा सदस्य-देशों के बहुसंख्या की प्रार्थना पर विशेष अधिवेशन किए जा सकते हैं। पुराने राष्ट्रसंघ की सभा के समान ही वर्तमान महासभा में भी शांति और सुरक्षा बनाए रखने से सम्बन्धित किसी प्रश्न पर जो उसके समस्त सुरक्षा परिषद् या किसी भी देश द्वारा रखा जाए चाहे वह सदस्य हो या नहीं, विचार किया जा सकता है। महासभा में शस्त्रास्त्रों से सम्बन्धित और किसी अन्तर्राष्ट्रीय प्रयोजन के लिए सहयोग बढ़ाने के विषय में किसी भी प्रश्न पर विचार किया जा सकता

है। महासभा, आर्थिक एवं सामाजिक परिपद् तथा न्यास परिपद्, दोनों के कार्यों पर नियंत्रण रखती है, सुरक्षा परिपद् से आर्थिक प्रतिवेदन लेती है तथा सस्था के बजट को स्वीकार करती है।

2 सुरक्षा परिषद्—सुरक्षा परिपद् (अनुच्छेद 23-54) पिछले राष्ट्र-संघ की परिपद् से व्युत्पन्न है, किन्तु इसका कार्यक्षेत्र अधिक मिश्रित और इसकी शक्तिमा अधिक व्यापक हैं। इसमें ग्यारह सदस्य होते हैं जिनमें पांच, अर्थात् ब्रिटेन, संयुक्तराज्य, सोवियत रूस, फ्रांस और चीन स्थायी सदस्य हैं¹। बाकी छह सदस्य महासभा द्वारा दो वर्षों की अवधि के लिए निर्वाचित किए जाते हैं, जिनमें से तीन प्रत्येक वर्ष रूटायर हो जाते हैं और तुरन्त ही पुनर्निर्वाचन के पात्र नहीं होते। प्रत्येक सदस्य देश का केवल एक प्रतिनिधि और केवल एक मत हो सकता है। सुरक्षा परिपद् में प्रक्रिया सम्बन्धी समस्त मामलों में किसी भी निर्णय के लिए ग्यारह में से कम-से-कम सात सदस्यों का स्वीकारात्मक मत आवश्यक होता है, किन्तु अन्य समस्त विषयों पर सात स्वीकारात्मक मतों के अन्तर्गत पांचो स्थायी सदस्यों के सम्मतिमूचक मत भी होने चाहिए, हालांकि किसी भी विवाद-सम्बन्धी निर्णय के बारे में मत देने में उस विवाद से सम्बद्ध पक्ष को भाग लेने का अधिकार नहीं है। प्रक्रियासम्बन्धी विषयों से भिन्न विषयों के बारे में इस निर्बन्ध-कारी धारा का प्रभाव यह होता है कि यद्यपि कोई स्थायी सदस्य अन्तर्राष्ट्रीय शांति को खतरा पैदा करने वाले किसी विवाद की सुरक्षा परिपद् द्वारा बहस का निषेध नहीं कर सकता, तथापि बहस के बाद की समस्त अवस्थाओं में, जैसे विवाद की जांच, परिपद् द्वारा बाध्यकारी कार्यवाही की सिफारिश और बन का वास्तविक प्रयोग आदि में, निषेधाधिकार का प्रयोग किया जा सकता है।

चार्टर द्वारा सुरक्षा परिपद् को 'अन्तर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के अस्तित्व को खतरे में डालने की सम्भावना रखने वाले' किसी विवाद पर विचार करने का उत्तरदायित्व प्राप्त हुआ है, और सदस्य देश चार्टर के अनुसार परिपद् द्वारा किए गए निर्णयों को स्वीकार और निष्पादित करने का दायित्व ग्रहण करते हैं। सुरक्षा परिपद् इस उद्देश्य के लिए कार्यवाही करने के लिए 'संयुक्त राष्ट्रों' से प्रार्थना कर सकती है, और संध के सदस्य-देशों के बीच यह निर्देश करने के लिए, कि वे परिपद् को अपने उद्देश्य की सिद्धि के निमित्त कितना सौम्यबल देगे, विशेष करार किये जाएंगे।

अतएव यह कहा जा सकता है कि योजना का सार "संगठित प्रतिरक्षा और संयोजित कार्यवाही" है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए प्रस्तावित उपायों में ही

¹ वर्तमान सदस्यों की संख्या अब बढ़ाकर १० कर दी गई है। इस प्रकार अब सुरक्षा परिपद् में 15 सदस्य हैं।

संयुक्तराष्ट्रों की नई योजना और पिछले राष्ट्रसंघ की पुरानी योजना के बीच मूलभूत अन्तर दिखाई देता है। इस महत्वपूर्ण कार्य में सुरक्षा परिषद् की सहायता एवं सैनिक कर्मचारी समिति करेगी जिसमें परिषद् के स्थायी सदस्य राज्यों के सेना-प्रमुख होंगे। सम्मिलित सेना के लिए प्रत्येक सदस्य राष्ट्र कितनी और किस प्रकार की जल, थल और वायु सेना देगा, इसके विषय में विशिष्ट प्राविधिक परामर्श देना इस समिति का कर्तव्य होगा। किन्तु नई विश्वसंस्था की कठिनाई केवल यही नहीं है कि वह उपेक्षा करने वाले राष्ट्राँ पर अपना निर्णय लागू करने के लिए पर्याप्त शक्ति की उपलब्धि किस प्रकार सुनिश्चित करे बल्कि यह भी है कि उस शक्ति की किस प्रकार व्यवस्था की जाए जिससे कि जहाँ कहीं भी खतरा पैदा हो वहाँ उससे तुरन्त ही और प्रभावपूर्ण रूप से काम लिया जा सके। इस दाहरी आवश्यकता की पूर्ति के लिए योजना में केवल एक विश्वव्यापी संगठन की ही परिवर्तन नहीं की गई है बल्कि उसके अन्दर प्रादेशिक प्रतिरक्षा के लिए संस्थाओं और इस प्रादेशीकरण के साथ ही समस्त विश्व में संयुक्त नियंत्रण के अधीन अड्डा की एक अव्यक्तिगत शृंखला स्थापित करने की भी कल्पना की गई है।

3 आर्थिक और सामाजिक परिषद्—61 से लेकर 74 तक के अनुच्छेद आर्थिक और सामाजिक परिषद् के स्वरूप और उसके कृत्या की विवेचना करते हैं। इसका महासभा द्वारा निर्वाचन होता है और उसमें 18¹ सदस्य-देश होते हैं, जिनमें से प्रत्येक का एक मत होता है। प्रत्येक वर्ष छह सदस्य तीन वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित किए जाते हैं, हालांकि निवृत्त होनेवाले सदस्य तुरन्त ही पुनः निर्वाचित भी हो सकते हैं। परिषद् में निर्णय, उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के, साधारण बहुमत से किए जाते हैं। परिषद् के अधिवेशन आवश्यक होने पर वर्षों भी अथवा सदस्यों की बहुसंख्या की प्रार्थना पर किए जा सकते हैं। परिषद् के कृत्य बड़े व्यापक और जटिल हैं। उसका कर्तव्य समस्त विश्वभर में संयुक्तराष्ट्रों से सम्बन्धित समस्त आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं शिक्षात्मक प्रश्नों तथा स्वास्थ्य एवं सम्बद्ध विषयों का अध्ययन करना और महासभा के समक्ष उनके बारे में प्रतिवेदन प्रस्तुत करना है। उसे महासभा के अनुमोदन से अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों को आमंत्रित करने और सदस्य-राज्यों की मांग पर विशिष्ट जांच-पड़ताल करने का अधिकार है।

राजनीति और अस्तित्व से घरे ऐसे बहुत कम अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्न हैं, जिनसे आर्थिक और सामाजिक परिषद् का प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से सम्बन्ध न हो। यह बात इतनी सत्य है कि चार्टर ने इस परिषद् को विभिन्न प्रसविदाओं द्वारा आर्थिक और सामाजिक प्रयोजनों के लिए पहले से ही स्थापित तथा संयुक्तराष्ट्रसंघ

1 यह सदस्य-संख्या बढ़ाकर 27 कर दी गई है।

की कार्यवाहियों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरणों (एजेन्सियों) के साथ सभा के अनुमोदन से करार करने की सत्ता प्रदान की है। इन तथाकथित विशिष्ट अभिकरणों के अन्तर्गत खाद्य एवं कृषि संगठन (Food and Agriculture Organization), विश्वस्वास्थ्य संगठन (World Health Organization), संयुक्तराष्ट्रों का शैक्षणिक, वैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक संगठन (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (International Labour Organization), भी हैं। ऐसे करारों का उद्देश्य युद्ध के पश्चात् के इस विशाल क्षेत्र में काम करने वाले विभिन्न अभिकरणों के कार्य को समन्वित करना है। आधिक्य और सामाजिक परिपक्वता के मानवीय कार्यक्षेत्र को अनिवार्य रखने की दृष्टि से यह भी ध्येय की गई है कि परिपक्व संयुक्तराष्ट्र के किसी सदस्य-देश के प्रतिनिधियों को अथवा पूर्वोक्त विशिष्ट अभिकरणों में से किसी के प्रतिनिधियों को अपनी बहुसंख्यता में मताधिकार के बिना भाग लेने के लिए आमंत्रित कर सकती है या उन विशिष्ट अभिकरणों में से किसी की बहुसंख्यता में भाग लेने के लिए अपने प्रतिनिधि नियुक्त कर सकती है।

4 ग्यास परिषद्—ग्यास परिषद् (अनुच्छेद 75-81) में सुरक्षा परिषद् के पांच स्थायी सदस्य, ग्यासाधीन प्रदेशों का प्रशासन करने वाले सदस्य-देश, और महासभा द्वारा तीन वर्ष के लिए निर्वाचित इतने सदस्य-देश होते हैं जितने यह सुनिश्चन करने के लिए आवश्यक हो कि परिषद् के सदस्यों की कुल संख्या ग्यासाधीन प्रदेशों का प्रशासन करने वाले संयुक्तराष्ट्र के सदस्यों और ऐसा न करने वाले सदस्यों के बीच समान रूप से विभाजित रहे। प्रत्येक सदस्य-देश परिषद् में अपना प्रतिनिधित्व करने के लिए किसी विशिष्ट योग्यता वाले व्यक्ति को निर्दिष्ट करता है। परिषद् के प्रत्येक सदस्य का एक मत होता है और निर्णय उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से लिए जाते हैं। परिषद् का अधिवेशन आवश्यकतानुसार कभी भी हो सकता है किन्तु सदस्यों की बहुसंख्या द्वारा प्रार्थना किए जाने पर अवश्य होना चाहिए।

ग्यास परिषद् का सम्बन्ध ऐसे प्रदेशों से है जो स्व-शासी नहीं है। इनमें पिछले राष्ट्रसंघ के प्रादेशाधीन प्रदेश या द्वितीय विश्वयुद्ध के फलस्वरूप शत्रु-देशों से पुष्कल किए गए प्रदेश अथवा ऐसे प्रदेश भी हो सकते हैं जिन्हें उनके प्रशासन के लिए उत्तरदायी राज्य स्वेच्छा से इस परिषद् को सौंप दें। जैसा कि हम पहले देख चुके हैं, ऐसे प्रदेशों के लिए उत्तरदायी सदस्य-राज्यों का यह कर्तव्य है कि वे वहां के निवासियों के हितों को सर्वोपरि समझें और यथाशक्ति उनके कल्याण की वृद्धि का आकांक्षित कर सकें। ग्यास-व्यवस्था के मूल उद्देश्य हैं—अन्तर्राष्ट्रीय शानि और सुरक्षा की वृद्धि करना, ग्यासाधीन प्रदेशों के निवासियों की

राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और शैक्षणिक प्रगति को बढ़ाना और स्व-शासन अथवा स्वतन्त्रता की दिशा में उनका प्रगतिशील विकास करना; मानव-अधिकारों के लिए और जाति, लिंग, भाषा या धर्म पर आधारित किसी प्रकार के भेदभाव के बिना सबके लिए मूलभूत स्वतन्त्रताओं के प्रति सम्मान की भावना को प्रोत्साहन देना, तथा संयुक्त राष्ट्रों के समस्त सदस्यों और उनके नागरिकों के लिए सामाजिक, आर्थिक एवं वाणिज्यिक विषयों में समान व्यवहार सुनिश्चित करना। न्यायाधीन प्रदेश का प्रशासन करने वाली शक्ति को महासभा के समक्ष वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करना पड़ता है। महासभा चाहे तो न्यास परिषद् के माध्यम से न्यायाधीन प्रदेशों को समय-समय पर पर्यवेक्षणार्थ अपने प्रतिनिधि भेजने अथवा ऐसे प्रदेशों से वार्षिकाएँ ग्रहण करने की व्यवस्था कर सकती है।

5 अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय—अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय (अनुच्छेद 92-96) संयुक्त राष्ट्र का मुख्य न्यायिक अवयव है। यह एक त्रिविधि के अनुसार कार्य करता है, जो राष्ट्रसंघ के अधीन स्थायी न्यायालय की सविधि पर आधारित है और संयुक्त राष्ट्र के चार्टर का एक अभिन्न अंग है। किन्तु जो राज्य सदस्य नहीं है वे भी सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर महासभा के अनुमोदन से उसके पक्ष बन सकते हैं। संयुक्तराष्ट्रसंघ का प्रत्येक सदस्य किसी भी मामले में, जिसका वह एक पक्ष है, अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के निर्णय को मानने के लिए बचनबद्ध है और यदि वह वैसा नहीं करता है तो सुरक्षा परिषद् निर्णय को कार्यान्वित कराने के लिए समुचित कार्यवाही कर सकती है। किन्तु चार्टर में ऐसी कोई बात नहीं है जिससे सदस्य-देशों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय से काम लेना अनिवार्य हो या जो उन्हें अपने मतभेदों को पहले से विद्यमान या भविष्य में बनाए जाने वाले अन्य न्यायाधिकरणों के समक्ष प्रस्तुत करने से रोके। महासभा या सुरक्षा परिषद् या संयुक्तराष्ट्रसंघ के अन्य अवयव अथवा कोई विशिष्ट अभिकरण न्यायालय से किसी ऐसे विधि सम्बन्धी प्रश्न पर, जो इन निकायों की कार्यवाहियों के अन्तर्गत हो, परामर्शात्मक राय देने के लिए प्रार्थना कर सकते हैं।

■ सचिवालय—सचिवालय के कर्तव्यों और गठन की रूपरेखा चार्टर के 97 से लेकर 101 तक के अनुच्छेदों में दी गई है। संघ का मुख्य प्रशासनिक पदाधिकारी पिछले राष्ट्रसंघ के समान ही महासचिव होता है, जो सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर महासभा द्वारा नियुक्त किया जाता है। महासचिव अपनी इस हैसियत में महासभा, सुरक्षा परिषद्, आर्थिक और सामाजिक परिषद्, तथा न्यास परिषद् के सब अधिवेशनों में कार्य करता है और उसे सारे संघ के कार्य के बारे में महासभा को एक वार्षिक प्रतिवेदन देना होता है। वह किसी भी ऐसे विषय को जिससे उसकी राय में शांति और सुरक्षा को खतरा पहुंचने की सम्भावना हो, सुरक्षा परिषद् के समक्ष रख सकता है। महासचिव और उसके

कर्मचारी अन्तर्राष्ट्रीय पदाधिकारी है। वे सघ के प्रति उत्तरदायी है और उससे बाहर की किसी सत्ता से अनुरोध न तो माग सकते है और न ग्रहण कर सकते हैं। प्रत्येक सदस्य-देश सचिवालय के अनन्य अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप का सम्मान करने के लिए वचनबद्ध है। महासचिव अपने कर्मचारियों को महासभा के विनियमों के अधीन नियुक्त करता है। इन विनियमों का उद्देश्य कार्यपटुता और ईमानदारी का सर्वोच्च स्तर सुनिश्चित करना तथा यथासम्भव अधिक-से-अधिक व्यापक भौगोलिक आधार पर भरती करना है।

चाटेंर द्वारा गठित संयुक्तराष्ट्रसंघ के अवयव उपर्युक्त प्रकार के है। इनके गठन में संशोधन की सम्पूर्ण प्रक्रिया के अनिरिक्त अन्यथा कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता। संशोधन की शर्तें चाटेंर के अनुच्छेद 108 और 109 में उल्लिखित हैं। चाटेंर के संशोधन सब सदस्य-देशों के लिए उसी समय प्रवर्तित हो सकते है जब कि महासभा के सदस्यों के दो-तिहाई मत द्वारा उनका अनुमोदन हो जाए और सुरक्षा परिषद् के सब स्थायी सदस्यों सहित संयुक्त राष्ट्र के दो तिहाई सदस्य-देशों द्वारा अपनी-अपनी सांविधानिक प्रक्रियाओं के अनुसार उनका अनुसमर्थन प्राप्त हो जाए। चाटेंर पर पुन विचार करने के प्रयोजनों के लिए संयुक्त राष्ट्र का सामान्य सम्मेलन ऐसी तारीख और स्थान पर किया जा सकता है जैसा महासभा के सदस्यों के दो तिहाई मत द्वारा तथा सुरक्षा परिषद् के किन्हीं सात सदस्यों के मत द्वारा नियत किया जाए। ऐसे सम्मेलन में प्रत्येक सदस्य राज्य का एक मत होगा। किन्तु अधिकार-मत को अत्यधिक स्थिर और परिवर्तनशील परिस्थितियों के अनुकूल न होने से बचाने के लिए यह विशेष उपबन्ध किया गया है कि यदि चाटेंर के प्रवर्तित होने के पश्चात् महासभा ने दमबंद बाह्य अधिवेशन से पूर्व ऐसा कोई सामान्य सम्मेलन न हुआ हो तो उसके लिए एक प्रस्ताव महासभा के उस अधिवेशन की कार्यसूची में रखा जाना चाहिए और यदि सभा के सदस्यों के बहुमत द्वारा तथा सुरक्षा परिषद् के सात सदस्यों के मत द्वारा निरचय किया जाए तो सम्मेलन किया जाना चाहिए।

4. संयुक्तराष्ट्र संघ के कार्य

सन् 1945 में द्वितीय विश्वयुद्ध की समाप्ति के पश्चात् जटिल अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के कारण समार जिस बूटनीतिक झमेले में फना हुआ था उसके बावजूद संयुक्तराष्ट्रसंघ की स्थापना हो गई और युद्ध की समाप्ति के कुछ ही महीनों के अन्दर उसने अपना काम आरम्भ कर दिया। महासभा का पहला अधिवेशन जनवरी और फरवरी सन् 1946 में लंदन में हुआ और उसने बहुत कुछ प्रारम्भिक कार्य किया। उसने सुरक्षा परिषद् के अस्थायी सदस्यों का चुनाव किया और आर्थिक और सामाजिक परिषद् का निर्माण भी किया। महासचिव और अन्त-

राष्ट्रीय न्यायालय के निर्वाचन के कार्य में भी उसने भाग लिया। इसके अतिरिक्त, शरणाधियों और युद्ध-अपराधियों जैसे अनेक विषय युद्धोत्तर प्रश्नों के विषय में समुचित कार्यवाही के सम्बन्ध में भी उसने बरार किए। उसने सच के लिए स्थायी स्थान ढोजने के प्रश्न पर भी विचार किया और अन्त में यह निश्चय किया कि उसका स्थान संयुक्तराज्य में होना चाहिए।

सुरक्षा परिषद् का पहला अधिवेशन भी जनवरी सन् 1946 में लन्दन में ही हुआ और उराने तामध युद्ध से पैदा होन वाली सबसे अधिन महत्वपूर्ण समस्याएँ तुरत ही उपस्थित हुईं। सुरक्षा परिषद् में स्थायी सदस्यों का कार्य निर्णायक हो यह स्वाभाविक है। किन्तु प्रत्येक बड़ी समस्या पर रिटेन और अमरीका में रुस का अपने विरुद्ध पाया। चूँकि निषेधाधिकार द्वारा कोई भी स्थायी सदस्य किसी भी निर्णय को रोक सकता है, अतएव यह सच के अस्तित्व के लिए एक निरन्तर खतरा बना हुआ है। परन्तु संयोजित निषेधाधिकार केवल सुरक्षा परिषद् में ही प्रयुक्त हो सकता है, महासभा में नहीं जहाँ रुस और उसकी नीतियाँ के विरुद्ध हमेशा बहुमत प्राप्त होन की सम्भावना है, इसलिए सुरक्षा परिषद् के अधिवेशनों में ही निर्णायक सचर्चा होता रहता है। इस बाधा से बचने के लिये 1950 में एक साहसिक प्रयत्न किया गया जब कि महासभा ने यह निर्णय लिया कि 'यदि सुरक्षा परिषद् शान्ति अथवा सुरक्षा के किसी मामले में कोई निर्णय करने में असमर्थ हो तो महासभा का एक विशेष सम्मेलन बुलाया जाय जो दो-तिहाई बहुमत से सिफारिश करे।'।

यह सच है कि संयुक्तराष्ट्रसभ अपने से पहले के राष्ट्रसभ के समान अपने समस्त सदस्य-देशों की समान प्रभुसत्ता के सिद्धांत पर आधारित है और इस सीमा तक प्रत्येक सदस्य-राज्य की प्रभुसत्ता अखंड है। परन्तु, जहाँ पिछले राष्ट्र-सभ का प्रत्येक सदस्य-देश इस बात का निर्णय स्वयं करता था कि वह अनुशास्तियाँ लागू करने के बारे में सभा या परिषद् की सिफारिश को स्वीकार करे या न करे, वहाँ संयुक्तराष्ट्रसभ के चार्टर के अधीन प्रत्येक सदस्य-देश इस बात के लिए अपने-आपको बचनबद्ध करता है कि वह सुरक्षा परिषद् द्वारा मामल किए जाने पर तुरन्त ही आर्थिक अनुशास्तियाँ आरोपित करेगा और अपने सशस्त्र बलों का भाग करार के अनुसार देगा। सामूहिक सुरक्षा के इस नए उपकरण की प्रभावकारिता की परीक्षा कई बार हो चुकी है जब कि संयुक्तराष्ट्र ने अजम्बर को पराजित करके एक व्यवस्था स्थापित करने के लिये सशस्त्र हस्तक्षेप किया है जैसे 1949 में मध्यपूर्व में, 1950 में कोरिया में, 1956 में मिस्र में, 1960 में कांगो में और 1965 में काश्मीर में। कम से कम प्रत्येक अवस्था में आक्रामक राष्ट्रीयता के विरुद्ध संगठित अन्तर्राष्ट्रीयता के सिद्धान्त का औचित्य प्रमाणित हुआ।

एक दूसरी महत्वपूर्ण बात और है जिसमें संयुक्त राष्ट्र का चार्टर राष्ट्रसभ

की प्रवृत्ति का स काफी आगे बढ़ा हुआ है। समस्त चार्टर में जन-समाजों के लिये उतनी ही चिन्ता उपलक्षित होती है जितनी देशों की सरकारों के लिये। राष्ट्र-संघ की प्रवृत्ति में 'उच्च सविदाकर्ता पक्षा' की चर्चा है, किन्तु सयुक्त राष्ट्रों के चार्टर का आरम्भ इन शब्दों के साथ हुआ है—'हम सयुक्त राष्ट्रों के लोग' जो स्पष्ट ही अमेरिका के विधान से लिए गए हैं जिसके प्रारम्भिक शब्द हैं—'हम सयुक्त राज्य के लोग'। चार्टर की समस्त प्रस्तावना में यह मानवीय भावना परिलक्षित है और विशेषकर अनुच्छेद 13 में जिसमें अन्य मानव के साथ बर्ताव किया है कि 'महानिष्ठा आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, वैज्ञानिक एवं स्वास्थ्य के क्षेत्रों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को प्रोत्साहित करने और जाति, लिंग, भाषा या धर्म के भेद के बिना सब के लिये मानव-अधिकारों एवं आज़ाद-भूत स्वतन्त्रताओं की प्राप्ति में सहायता करने के प्रयोजन के लिये अनुसन्धान आरम्भ करनी और मिश्रित करनी।' यही भावना सयुक्त राष्ट्र के दो महत्वपूर्ण अवयवों की—आर्थिक और सामाजिक परिषद् और न्याय परिषद्—को तथा चार विभिन्न एजेंसियों—अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन (ILO), सयुक्त राष्ट्र का वैज्ञानिक, सांस्कृतिक एवं सांस्कृतिक संगठन (UNESCO), विश्व स्वास्थ्य संगठन (WHO) और खाद्य और कृषि संगठन (FAO)—को, जो उन परिषदों के साथ बड़े सामंजस्यपूर्ण ढंग में काम कर रही हैं—अनुशासित करती है। मानव अधिकारों की घोषणा भी, जिसका महानिष्ठा ने 1948 में सर्वसम्मति से समर्थन दिया था, ऐसे ही प्रयासों में प्रेरित है।

सयुक्त राष्ट्र के कार्य अल्पविकसित देशों के लोगों के कल्याण से सम्बन्धित हैं। जहाँ जहाँ ये अल्पविकसित देश परतलवा से मुक्त होकर स्वतन्त्र हो जाते हैं, सयुक्त राष्ट्र के सदस्य बनने जाते हैं और उनमें विचारविमर्श में भाग लेने लगते हैं जहाँ जहाँ सयुक्त राष्ट्र के कार्य की इस शाखा पर भागी अधिकाधिक मुखर होती जा रही है। एक बात नहीं भूलनी चाहिए कि 1945 में उनके जन्म के समय से सयुक्त राष्ट्र की रचना में बड़ा भारी परिवर्तन हो गया है। काल्पनिक में, उनकी सदस्य-संख्या दुगुनी से भी अधिक हो गई है। 1945 में उनके 51 सदस्य थे पर 1965 में उनकी संख्या बढ़ कर 117 हो गई¹ जो 66 सदस्य बढ़े हैं उनमें से 30 तो अफ्रीका के नये स्वतन्त्रता प्राप्त राज्य हैं और 11 एशिया के हैं। इनमें अनिश्चित, इन 41 अफ्रीका-एशियाई राज्यों में से 28 तो 1960 और 1965 के दौरान सदस्य बने हैं। इससे सयुक्त राष्ट्र में एक नये तत्व का समावेश हो गया है जिसमें उनके विचार विमर्श के सन्तुलन में परिवर्तन हो रहा है। यह एक ऐसी घटना है जिसका अपने वैज्ञानिक कार्य के क्षेत्र के रूप में सयुक्त राष्ट्र को

¹ यह संख्या बढ़ कर 127 तक पहुँच गई है।

ध्यान रखना है क्योंकि संयुक्त राष्ट्र की सफलता अन्त में व्यापकतम अर्थ में शिक्षा के क्षेत्र में उसके कार्य पर अधिकतर निर्भर होगी।

इसमें कोई सदेह नहीं कि संयुक्त राष्ट्र, जिसके समारम्भ के समय जो बड़ी-बड़ी आशाएँ उससे की गई थी उन्हें पूरी नहीं कर सका है। परन्तु उस समय कोई भी यह नहीं सोच सकता था कि संसार इस प्रकार विभक्त हो जायगा जिससे उसका कार्य इतना कठिन हो गया है और उसकी प्रतिष्ठा को ऐसे घातक धक्के लग रहे हैं। फिर भी, हालांकि विश्व सुरक्षा से सम्बन्धित उसके बहुत से कार्य प्रादेशिक संगठनों में सम्हाल लिये हैं, उसका केन्द्रीय ढांचा अभूण्ण रूप में विद्यमान है। आखिर, संयुक्त राष्ट्र एक विश्व राज्य तो है नहीं, केवल 'प्रभुत्वसम्पन्न स्वतंत्र राज्यों का एवं ऐच्छिक समुदाय' है। अतः उसकी सफल होने की इच्छा उसके विधायक अंगों के उसे सफल बनाने के सकल्प से अधिक नहीं हो सकती। परन्तु यदि विश्व के राज्य इस श्वकसीय युग में विश्व शान्ति के प्रवर्तन के लिये किसी सामान्य संगठन में मिलकर कार्य करने में अस्त में असफल रहते हैं तो यह निश्चय है कि कोई राष्ट्रीय सविधान जीवित नहीं रह सकेगा।

संविधानवाद का भविष्य

प्रथम विश्वयुद्ध के तुरन्त पश्चात् राजनीतिक संविधानवाद का भविष्य बड़ा उज्ज्वल प्रतीत होता था। वास्तव में दुनिया में शायद ही कोई सभ्य राज्य हुआ जिसने किसी-न किसी रूप में राष्ट्रीय साकतवात्मक संविधान को न अपना लिया हो। किन्तु इस परिस्थिति से उत्पन्न आशावाद की भावना अनेक घटनाओं के फलस्वरूप नष्ट हो गई, क्योंकि कुछ ही समय पश्चात् यूरोप के बहुत-से भागों में शासन के सांविधानिक स्वरूपों के विरुद्ध प्रतिक्रिया हुई। रूस में जातिवारी सत्ता की सफलता, जिसने उदार अस्थायी शासन को हिमात्मक रीति से नमाम्त कर दिया था, प्रतिक्रिया पर उसकी विजय से पहले ही सुनिश्चित हो चुकी थी। उसके पश्चात् इटली में फासिस्ट विद्रोह, जर्मनी में नाज़ी विप्लव, स्पेन में फ्रांको की विजय, और पोलैंड, रूमानिया, यूनान तथा पूर्वी यूरोप के अन्य राज्यों में अधिनायकत्व जैसे शासनो की स्थापना हुई। किन्तु यह सब हाते हुए भी सामान्य-तया पश्चिमी राज्यों में द्वितीय विश्वयुद्ध में जर्मन आक्रमण तक राजनीतिक संविधानवाद चलता रहा, हालांकि फ्रांस और बेल्जियम में इसका रूप कुछ अनिश्चित-सा रहा।

महाद्वीपीय यूरोप में द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद की स्थिति प्रथम विश्वयुद्ध के बाद की स्थिति से बिलकुल भिन्न थी। बेल्जियम, हॉलैंड और स्कैंडिनेविया के राज्य जर्मन आधिपत्य के दिना में निलम्बित संविधानों का पुनः काम में लाने लगे। फ्रांस ने अपने चतुर्थ गणतन्त्र के संविधान में तृतीय गणतन्त्र के संविधानकी मुख्य बातें पुनः स्थापित की, हालांकि उसने बाद में पंचम गणतन्त्र में अर्ध-राष्ट्रपति प्रणाली स्वीकार कर ली। इटली ने गणतान्त्रिक संविधान प्रख्यापित करते हुए अपनी प्रणाली में से फासिस्ट विप का स्पष्टतः निकाल दिया। स्वीडन और स्विट्जरलैंड ने, जो युद्ध में तटस्थ रहे थे, अपने मूल संविधानों को बनाए रखा। फिनलैंड युद्धवालीन सक्ता में से अपने संविधान को अक्षत रूप में बचा सका और पश्चिमी जर्मनी में 1949 में संधीय गणराज्य की स्थापना के साथ मसदीय लोकतन्त्र का उद्धार हुआ। महाद्वीप के शेष भाग में संविधानवाद का भविष्य अत्यन्त अन्धकारमय था। पूर्व में, सोवियत रूस के आधिपत्य में कई राज्यों में

साम्यवादी शासन दृढ़तापूर्वक स्थापित कर दिये गये थे। दक्षिणपश्चिम में, स्पेन और पुर्तगाल में फ्रांको और सालाज़ार के अधिनायकत्व अपना प्राधान्य कायम रखे हुए थे।

लोकतंत्रीय और सत्तावादी प्रणालियों का यह मुकाबला सत्तार के अन्य भागों में भी दिखाई देना है, उदाहरणार्थ सुदूरपूर्व में। वहाँ जापान 1947 ने सविधान के अधीन एक संशोधित संसदीय प्रणाली प्रवर्तित किये हुए है और फिलिपीन्स के गणराज्य ने, जिसे 1946 में संयुक्त राज्य ने पूर्ण स्वतंत्रता प्रदान की थी, अमेरिका के नमूने पर राष्ट्रपति-प्रणाली स्वीकार की है। इसके साथ ही, चीन ने उग्र साम्यवादी शासन स्थापित किया है और कोरिया मनमाने ढंग से दो भागों में विभक्त कर दिया गया है। वहाँ उत्तरी भाग में साम्यवादी शासन है और दक्षिणी भाग में एक प्रकार का संसदीय शासन। एशिया और अफ्रीका के अन्य भागों में भी जहाँ योरोपीय साम्राज्यों के भग्नावशेषों पर नये स्वतंत्र राज्यों का निर्माण हो रहा है, राजनीतिक स्थिति बड़ी उलझी हुई है। इनमें से कुछ राज्यों को जिन्होंने संसदीय सविधान प्रख्यापित किये हैं, आरम्भ से ही व्यावहारिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है और उनमें से कुछ तो किसी न किसी प्रकार के अधिनायकत्व की ओर अग्रसर होने लगे हैं। अन्य राज्यों में साम्यवाद विजयी हो चुका है और कुछ राज्य ऐसे भी हैं जो अपने आपको असलग मानते हैं परन्तु जहाँ स्थिर शासन को साम्यवाद की उन्नति से निरन्तर खतरा बना रहता है।

इस अनिश्चित स्थिति में कम से कम एक बात स्पष्ट है और वह यह है कि राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक सविधानवाद अब भी परीक्षण की अवस्था में ही चल रहा है और यदि उसे जीवित रहना है तो उसे अपने-आपको परिवर्तनशील समय और परिस्थितियों के अनुकूल बनाने के लिए तैयार रहना चाहिए। जैसा हम देख चुके हैं, राजनीतिक सविधानवाद एक अर्थ में बहुत पुराना है, किन्तु लोकतन्त्र के राधन के रूप में वह अपेक्षाकृत नया है। ब्रिटेन में भी, जो उसका जन्मस्थान है, पुराने सविधान का लोकतन्त्रीकरण पिछले सौ वर्षों के दौरान हो हुआ है। अतएव, यह समझने का कोई कारण नहीं है कि वह परिवर्तन की सीमा पर पहुँच गया है। इसलिए, उन तरीकों की जाँच करना लाभदायक होगा जिनसे वह अपनी वर्तमान दुर्बलताओं को, जो उसमें निश्चित रूप में है, दूर कर सके और भविष्य में अपने समक्ष निश्चय ही प्रस्तुत होनेवाली समस्याओं का समाधान कर सके। आधुनिक संसदीय प्रणालियों की सबसे अधिक स्पष्ट कमजोरी यह है, जैसा हम पहले बता चुके हैं, कि उनकी केन्द्रीय सत्ताओं के पास जितने वे उचित रूप से निभा सकती हैं उनसे अधिक काम है। इसके अतिरिक्त, जैसा हम पहले भी बता चुके हैं, उनके समक्ष प्रस्तुत नई समस्याएँ मुख्यतः आर्थिक हैं, क्योंकि

अधिकतर सामाजिक सुधारवादियों के कार्यक्रमों में राज्य की आर्थिक कार्यवाहियों का बहुत अधिक विस्तार परिकल्पित है। इन दो बातों के साथ-साथ हमें इस बात पर भी विचार करना है कि राजनीतिक लोकतंत्र का यह सूत्र कि प्रत्येक नागरिक एक माना जाएगा, एक से अधिक नहीं, सामान्य राज्य में श्रमिक-समूह को सन्तुष्ट करने में अधिकतर असफल रहता है, हालांकि यह पद्धति उन्हीं के हित के लिए आविष्कृत मानी जाती है।

यह अंतिम बात पूर्ववर्ती दोनों बातों में उलझन पैदा कर देती है, क्योंकि जहाँ समाज के कम उन्नत अंग के आर्थिक हित के लिए यह आवश्यक है कि राज्य के केन्द्रीय अवयवों को और अधिक कर्तव्य सौंपे जाएँ, हालांकि उनके पास पहले से ही इतने अधिक कर्तव्य हैं कि वे उनका उचित रूप से निष्पादन कठिनाई से ही कर सकते हैं, वहाँ मतदान की आधुनिक प्रणाली के अधीन गठित ससद् में श्रमिकों को बहुमत प्राप्त करने में कठिनाई का अनुभव होता है और ऐसी परिस्थिति में यह सम्भव है कि हताश होकर वे अ-साविधानिक मार्गों को अपनाने के लिए बहकाए जा सकें। साविधानिक राज्य को इस कठिनाई का सामना करना पड़ेगा, क्योंकि औद्योगिक श्रमिक यदि बहुमत में नहीं हैं तो भी उनका कम-से-कम ऐसा पर्याप्त बलशाली अल्पमत तो है ही जो अपनी मांगों की पूर्ति के लिए कुछ न किए जाने पर समाज को पगु बना सकता है और राज्य में फूट पैदा कर सकता है। अतः हमें यह देखना चाहिए कि इस जटिल समस्या को हल करने में सविधानवाद क्या कर सकता है।

ऐसी किसी भी चर्चा के मूल में मुख्य बात राज्य की प्रभुसत्ता है। कोई भी राज्य, यदि उसे अराजकता से बचना है, प्रभुसत्तात्मक शक्तियों को अपने पास सुरक्षित रखने के लिए बाध्य है। इसके साथ ही यह भी स्मरण रखना चाहिए कि स्त्री और पुरुष किसी भी समाज के सदस्य उसके हित के लिए नहीं बल्कि स्वयं अपने हित के लिए होते हैं। राज्य को उस जन समुदाय को सन्तुष्ट करना चाहिए जिसके सर्वोत्तम हितों की सुरक्षा करना ही उसका प्रयोजन है (उसका कोई अन्य उद्देश्य नहीं हो सकता), और वह यत्न जिसके माध्यम से राज्य कार्य करता है—अर्थात् सविधान—इस उद्देश्य को सुनिश्चित करने के योग्य बनाया जाना चाहिए। यही कारण है कि आधुनिक सविधानवाद का विकास इस धारणा के आधार पर हुआ है कि प्रभुसत्ता जनता की है। अधिकतर क्रांतिकारियों की दलील भी यही है। वास्तव में वे मुख्य रूप से इस कारण क्रातिवादी हैं कि उनका विश्वास है कि आधुनिक राज्य-तंत्र जनता की प्रभुसत्ता को प्रभावकारी नहीं बना सकता। इसके विपरीत, मुसोलिनी के अनुसार फासिस्ट सिद्धांत लोक-प्रभुत्व के मन को अस्वीकार करता है जो उसके कथनानुसार जीवन की वास्तविकताओं से निम्न सिद्ध हो चुका है। मुसोलिनी ने यह भी कहा था कि “हम केवल राज्य

के प्रभुत्व के मिट्टात की घोषणा करते हैं जो राष्ट्र का वैध संगठन तथा उसकी ऐतिहासिक आवश्यकताओं की अभिव्यक्ति है।”

विश्वित समाज मे नागरिक समूह प्रभुत्वमम्पन्न राज्य को स्वीकार कर सके इसके लिये राज्य को उन्हें विश्वास दिलाया चाहिये कि अपने राजनीतिक भाग्य का अन्तिम नियन्त्रण उन्ही के हाथो मे है। ऐसा होना आधुनिक समाज की जटिल अवस्थाआ मे कठिन हा सचता है। विशेषकर ब्रिटेन और सयुक्त राज्य जैसे तकनीकी दृष्टि से उन्नत देशो मे, जहाँ उद्योगपनिया, पूजीपतियों, तन्त्रनीशियनो आदि के अ-राजनीतिक समुदाय साबंजनिक कार्यों पर प्रभाव डालने की रिषति मे हैं। इन तथाकथित दबाव-गुटो (Pressure Groups) की गतिविधि 'शक्ति के गलियारा' (Corridors of Power) मे होती है। सयुक्त राज्य मे, वे थोडे से चुने हुए लोग जो इस प्रकार का दबाव डालने की अत्यन्त सुदृढ स्थिति मे है, 'शक्तिघर विशिष्ट वर्ग' (Power Elite) कहलाते हैं। हालांकि इस आलोचना का बहुत कुछ अंश निश्चय ही ठीक है, परन्तु इसमे अतिशयोक्ति हो सकती है। एक औद्योगिक समाज जो अनेक विशाओ मे अपनी शाखाएँ फैलाता रहता है, अनिवार्य रूप मे नये प्रकार के नेता पैदा करता है। इसका उपावे राजनीतिक विकास पर प्रभाव अवश्य होगा, परन्तु एन स्वस्थ लोकतन्त्र मे इन नये नेताओ द्वारा शक्ति के दुरुपयोग को रोकने और हमके साथ ही सामाजिक प्रगति मे उनके योगदान का सर्जनात्मक उपयोग करने की क्षमता होनी चाहिये।

प्रभुसत्ता को इस प्रकार प्रयुक्त और सतुलित करना चाहिये कि वैयक्तिक अधिकारो को उससे अनुचित रूप मे क्षति न पहुँचे। इस प्रकार अधिकारो के उपभोग को सुनिश्चित करने के लिये राज्य के अवयवो की ऐसी व्यवस्था होनी चाहिये जिससे यह निश्चित हो सके कि समाज के बहुजन उनको केवल सगसंगे ही नहीं, बल्कि उनके गठन और विकास मे सक्रिय अभिरुचि भी रखेंगे। ऐसी सक्रिय अभिरुचि को सुनिश्चित करने के लिये ऐसे सुधार सहायक हो सकते हैं जैसे द्वितीय सदन का नये ढंग से निर्माण और उनमे नये प्रकार का प्रतिनिधित्व, और जनमतसंग्रह, उपक्रम और प्रत्याह्वान जैसे प्रत्यक्ष लोक-नियन्त्रण का विस्तार आदि, परन्तु इन उपायो मे प्रभुत्व सम्बन्धी कोई गंभीर प्रश्न नहीं उठते।

यह स्वीकार कर लेना कि, अन्तिम वैध अर्थ मे, प्रभुत्व अविभाज्य होती है इस बात को अस्वीकार करना नहीं है कि वह सुनम्न भी होती है। यह बात सध राज्यों के अस्तित्व से ही सिद्ध होती है। सघीय सविधानो मे जिस प्रकार शक्ति-वितरण होना है उससे कुछ एकात्मक राज्यों मे सुधार का एक सभव तरीका सूझता है। यदि राज्य का समस्त भू-क्षेत्र इतना बड़ा है कि उसका एकमात्र विधानमंडल अपने निर्वाचको से दूर पड जाता है या घनी आवादीवाले क्षेत्र के लिये विधिनिर्माण के कार्य से विधानमंडल का कार्यभार बहुत बढ जाता है तो यह

निश्चय है कि जनता अपने प्रतिनिधियों की कार्यवाहियों में दिलचस्पी नहीं लेगी, विधानमंडल का उन क्षेत्रों से सम्पर्क टूट जाएगा जिनका वह प्रतिनिधित्व करता है, प्रतिनिधित्व प्रणाली अवास्तविक एवं अप्रतिष्ठित हो जाएगी और असांविधानिक प्रकार की अन्य पद्धतियों के प्रयोग के लिए मार्ग खुल जाएगा। ब्रिटेन जैसे घनी आवादी वाले क्षेत्र को ऐसा ही खतरा है। जैसा हम बता चुके हैं, ब्रिटेन एकात्मक राज्य है। लोकतन्त्रात्मक प्रणाली के अनिवार्य परिणामस्वरूप दिन प्रति-दिन वृद्ध हो रहे सामाजिक विधान का केन्द्रीय विधानमंडल पर इतना अधिक दबाव पड़ रहा है कि उसमें सरकार द्वारा प्रस्तुत कार्य के अनिश्चित और किसी भी कार्य पर उचित रूप से विचार करने का अवसर नहीं मिला। ऐसी स्थिति में यह पूछा जा सकता है कि इतने अधिक प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने और सार्वजनिक निधि में से उनको वेतन देने से क्या लाभ है जब कि उनका एकमात्र और वास्तविक काम सरकारी प्रस्तावों को स्वीकृत या अस्वीकृत करना भर रह गया है।

ऐसी स्थिति में सुधार का एक तरीका संघवाद का है। संघराज्यों के सर्वोत्तम उदाहरण वे हैं जो पहले से अलग-अलग अनेक समुदायों से विकसित हुए हैं। किन्तु ऐसा कोई कारण नहीं है कि एकात्मक राज्य भी अपने को अनेक छोटे राजनीतिक इकाइयों में इस प्रकार क्यों न विभाजित करें जिसमें उनके पास केन्द्रीय प्रयोजनों के लिए केवल वे ही शक्तियां रह जाएं जो सामान्य हित के लिए आवश्यक हों। यह योजना अन्तरण (Devolution), सत्तान्तरण या विकेन्द्रीकरण कहलाती है। ब्रिटेन में एक बार वायरलैंड के प्रश्न से उत्पन्न कठिनाइयों के समाधान के रूप में ऐसा सुझाव दिया गया था। उस समय 'सर्वेस गूडशासन' का नारा लगा था। योजना यह थी कि इंग्लैंड, वेल्स, स्कॉटलैंड और वायरलैंड अलग-अलग स्वशासी इकाइयां बन जाएं और संसद् इन सबके समान हितों से सम्बद्ध विषयों पर विचार करने के लिए वेस्टमिस्टर में कार्य करती रहे। ऐसी योजना के अधीन विभाजन (यह आवश्यक नहीं है कि उपर्युक्त विशिष्ट विभाजन ही हो) प्राप्त कर लेने के पश्चात् संधीय संविधानों की तरह का एक संविधान तैयार किया जा सकता था जिसमें या तो कुछ शक्तियां इकाइयों को देकर शेष केन्द्रीय संसद् के लिए छोड़ी जा सकती थी या फिर केन्द्रीय सत्ता के अधिकारों को स्पष्ट परिगणित करके शेष शक्तियां इकाइयों के पास छोड़ी जा सकती थीं।

इसका तात्पर्य एकात्मक राज्य से संधीय राज्य का सृजन करना है जिस दिशा में पहला कदम विकेन्द्रीकरण होगा। ऐसे सुधार का प्रभाव यह होगा कि प्रथम, ब्रिटेन के जैसे केन्द्रीय विधानमंडल पर आजकल लदा हुआ सगंभग असहनीय बोझ हल्का हो जाएगा, द्वितीय, कार्यपालिका के कार्य पर और अधिक सतर्क निरीक्षण सम्भव बनावट नीकरशाही के खनने को कम किया जा सकेगा, और, तृतीय—

यह बात सबसे अधिक महत्वपूर्ण है—राजनीति सजीव बनाई जा सकेगी, स्थानीय विधान के ऐसे मार्ग खोले जा सकेंगे जो इस गमय सम्भव नहीं हैं और निर्वाचक तथा प्रतिनिधि के बीच वास्तविक एवं निरन्तर सम्पर्क स्थापित रखा जा सकेगा। यह बात स्पष्ट हो जानी चाहिए कि स्व-शासन की ऐसी इच्छा केवल स्थानीय शासन की समस्याएँ नहीं होंगी बल्कि केन्द्रीय ससद् के गाय-गाय प्रभुसत्ता में हिस्सा बटानेवाली कई प्रभुवन निकाय होंगी। निस्सन्देह इस योजना में अत्यन्त महत्वपूर्ण की आवश्यकता होगी जिसका सङ्गठन किसी विशेष उपकरण के ही द्वारा किया जा सकेगा और जिसकी पवित्रता अन्ततः सर्वोच्च न्यायालय जैसी किसी सत्ता के द्वारा सुरक्षित होगी।

यदि रायदास के तरीके से प्रभुसत्ता का इस प्रकार राजनीतिक दृष्टि से विभाजित करना व्यावहारिक रूप में सम्भव हो तो इसके पश्चात् यह प्रश्न उठता है कि क्या उसे कार्य की दृष्टि से विभक्त करना भी सम्भव नहीं होगा? इस प्रकार की मधीय योजना समाज को प्रादेशिक इकाइयों—ग्रामों या राज्यों या कण्टनों के मध्य के रूप में नहीं बल्कि आर्थिक, धार्मिक और सामाजिक सभी प्रकार की समस्याओं के, जिनमें स्त्री-पुरुष अपने-आपको सामान्य राजनीतिक संगठन की अपेक्षा और अधिक पूर्णरूप से अभिव्यक्त करते हैं, सप के रूप में माना जाएगा। इसका अर्थ है अपने कार्यक्षेत्र के अन्दर निश्चित अधिकारों वाले अर्द्ध-प्रभुसत्तात्मक निकायों की स्थापना, जो अधिवार अमेरिका और आस्ट्रेलिया जैसे सभों में सघट्ट होने वाली इकाइयों द्वारा उपभोग किए जाने वाले वर्तमान अधिकारों के समान होंगे, अन्तर केवल इतना ही होगा कि इन अर्द्ध-प्रभुसत्तात्मक निकायों के कार्य राजनीतिक नहीं बल्कि आर्थिक या धार्मिक या सामाजिक होंगे। इन नए अंगों को समन्वित करने तथा उनमें व्यवस्था बनाए रखने के लिए राज्य निश्चय ही विद्यमान रहेगा। किन्तु इस अवस्था में राज्य एक प्रकार से ऐसे हितों की सरथा का रूप धारण कर लेता है जिन्हें प्रत्येक नागरिक समझ सकता है। ऐसी अवस्था में प्रभुसत्ता एक नया रूप धारण करने लगती है। वह एक अवलम्बित कल्पना के स्थान पर लोगों के कल्याण के लिए एक नम्य साधन बन जाती है। एक बार उसके विषय में ऐसा अनुभव हो जाने पर राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टि से सांविधानिक विकास की सम्भावनाओं की कोई सीमा नहीं रहती।

वर्तमान राज्यों के अन्तर्गत प्रभुसत्ता में आवश्यकतानुसार हेरफेर करने की सम्भावना के सम्बन्ध में जो कुछ हमने कहा है वह समान रूप से, बल्कि और भी अधिक प्रभावपूर्ण रूप से, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन पर भी लागू होता है। यह स्पष्ट है कि पाँच शताब्दियों के विकास के बाद प्रभुत्वसम्पन्न राज्य का जो स्वरूप है वह समकालिक आवश्यकताओं एवं अवस्थाओं से अधिकाधिक विसंगत होता जा रहा है। फ्रांस और जर्मनी ने जिनमें युगों से शत्रुता चली आ रही थी, चार अन्य

राज्यों के साथ एक सीमाशुल्क संधि का निर्माण कर लिया है जो राजनीतिक संधि की भी दिशा में पहला कदम है और इस प्रवृत्ति से बाल्कन में एक अधिक विस्तृत योरोपीय संधीय सम्राज का निर्माण अवश्य होगा। यदि योराप में पृथक् राज्यों के एक वर्ग में संधिवाद कार्योन्विन किया जा सकता है, जैसा वह पहले से मयुक्त राज्य, कनाडा और आस्ट्रेलिया में कार्योन्विन हो रहा है, तो वह समार के नये राज्यों के वर्गों में भी स्थिर शासन की व्यवस्था आधार सिद्ध हो सकता है। वास्तव में, उदाहरणार्थ, अफ्रीका के अप्रदर्शों नता, अपनी जटिल राजनीतिक एवं आर्थिक समस्याओं के समाधान के एक तरीके के रूप में उम पर विचार कर रहे हैं। यथार्थ में, संधिवाद केवल एक सफल प्रादेशिक संगठन की ही कुजी नहीं, बल्कि एक सर्वमान्य विश्वसत्ता की स्थापना की भी कुजी माना जा सकती है।

काई भी नहीं दग स सोचनवाला व्यक्ति इस बात से इन्कार नहीं करता कि उस अन्तर्राष्ट्रीय अराजकता का, जिसके फलस्वरूप दा विनाशकारी विश्वयुद्ध हुए और जा, यदि उस रोक न गया, हमारा सभ्यता का अन्त करके ही रहेगी, एकमात्र हलाक किसी प्रकार की विश्वसत्ता की स्थापना ही है। परन्तु इस सत्ता के रूप के विषय में मतभेद है। कोई इसकी ऐसे विश्वराज्य के रूप में कल्पना करते हैं जिसमें समस्त राष्ट्रीय व्यक्तित्व विलीन हो जायगा। निस्संदेह इस प्रयोजन के लिये एक चार्टर बनाना संभव है परन्तु कोई भी ऐसा सविधान, जिसका अभिप्राय चाहे किनना ही गंभीर और जिसका रूप चाहे किनना ही निर्दोष क्यों न हो, यदि वह उन लोगों की जिन्हें लिय वह अभिप्रेत है, इच्छा के अनुकूल न हो तो वह केवल कागज का एक टुकड़ा मात्र रह जाना है। यदि बात ऐसी है तो यह निश्चय है कि ऐसे विश्वराज्य के निर्माण में शासन का जो अत्यधिक केन्द्रीय-कृत और अवैयक्तिक रूप उपनक्षित है वह विलुप्त काम नहीं देगा। वह केवल अन्तर्राष्ट्रीय युद्ध के खतरे के स्थान पर गृह-युद्ध के उन्मी प्रकार के भयंकर खतरे को उत्पन्न कर देगा। और शान्ति एक सुरक्षा की उपलब्धि के लिये इस प्रकार का केन्द्रीयकृत विश्वराज्य आवश्यक भी नहीं है।

सत्य बात यह है कि विश्व नियंत्रण के लिये देशों का पूर्ण एकीकरण उतना आवश्यक नहीं है किनना कृत्यों का आंशिक सहसम्बन्ध आवश्यक है। इस सह-सम्बन्ध की उपलब्धि अन्तर्राष्ट्रीय मामला में संधिवाद के भावनापूर्ण प्रयोग द्वारा पूर्ण रूप में हो सकती है। परन्तु संधिवाद प्रगतिशील राजनीतिक संगठन है जिससे अधिप्राप्तानुमारी विचार द्वारा या मन्दिर्य सैद्धान्तिक प्रयत्न द्वारा इस अन्तर्राष्ट्रीय कार्य को पूरा नहीं कराया जा सकता। उन अधिक उन्नत राष्ट्रों की अनुकूलन की प्रक्रिया का धीरे-धीरे गोपण एवं निर्देशन करना पड़ेगा ताकि समुक्त-राष्ट्र की मारभूत निर्बलता मद्दा के लिये मिटाई जा सके। जैसा हम देख चुके हैं, वह निर्बलता यह है कि चार्टर में सदस्य-राज्यों की प्रभुता का सिद्धान्त विशिष्ट

रूप में रक्षित है। परन्तु यदि जिस रूप में हम सयुक्तराष्ट्र को जानते हैं वह रूप कुछ समय और बना रहे तो शायद सत्तार के राष्ट्र, अवसर निकल जाने के पहले ही, विश्व-नागरिकता के लिये केवल जो ही सच्ची एवं स्थायी शान्ति का एवमात्र असंदिग्ध आधार है, शिक्षा व एक स्थायी उपकरण का निर्माण कर सकें।

इस प्रकार अन्तिम उद्देश्य एक अन्तर्राष्ट्रीय नहीं बल्कि अतिराष्ट्रीय सत्ता की स्थापना होगा, जिसको सब राष्ट्र अपनी बाह्य प्रभुमत्ता सौंप देंगे। राष्ट्रीय राज्य की प्रभुता अधिक-से-अधिक एक भ्रान्तिपूर्ण शक्ति है। राजनीतिक अनुभव और सुख का एक ऐसा व्यापक क्षेत्र है जिसका उससे बिना उपभोग किया जा सकता है। सच तो यह है कि राष्ट्रीय राज्य को उतनी जरूरत प्रभुता की नहीं है जितना बाह्य रूप में गतलव अपने पड़ोसियों के प्रति अपनी दृष्टानुसार व्यवहार करना है, जितनी कि स्वायत्तता की है जिनका अर्थ अपने विशुद्ध स्थानीय मामलों पर नियंत्रण रखने का अधिकार है। अतः, निष्कर्ष के रूप में हम उचित रूप में दो घाने कह सकते हैं प्रथम यदि राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक सविधानवाद को जीवित रखना है तो हमें यह स्वीकार करने के लिए तैयार रहना चाहिए कि लोकतन्त्र के अनेक रूप हो सकते हैं और उससे आदर्श रूप को पाने के लिए कदाचित् बहुत अधिक प्रयोग आवश्यक हों, द्वितीय, राष्ट्रवाद से भले और बुरे दोनों पहलू हैं और उसको कुछ बुराइयों का त्याग करना सम्भव होना चाहिए जिससे सीमित राष्ट्रीय राज्य के माध्यम से मानव-समुदाय को लाभ प्रदान करने की उसकी शक्ति को किसी भी प्रकार कम किए बिना स्थायी अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति प्राप्त की जा सके।

निबन्ध के विषय

अध्याय 1

राजनीतिक सविधानवाद का अर्थ

- 1 सामाजिक विज्ञान के विभागों का वर्णन कीजिए और प्रत्येक के क्षेत्र का विवेचन कीजिए।
- 2 समाज और राज्य में क्या अन्तर है?
- 3 प्राचीन और वर्तमान अर्थों में राज्य की परिभाषा कीजिए।
- 4 विधि कितने प्रकार की होती हैं? आधुनिक राज्य में उनका किस प्रकार विकास हुआ है? *Knowledge*
- 5 'प्रभुत्व' का अर्थ और उसका महत्व समझाइए। *Knowledge*
- 6 शासन को राज्य का यंत्र कहना कहाँ तक उपयुक्त है?
- 7 "शासन, अन्तिम विवेचन में, सर्वांगीण भूत है।" वर्तमान राज के संबंध में इस उक्ति का विवेचन कीजिए। ✓
- 8 शासन के तीन बड़े विभाग क्या हैं? प्रत्येक का क्षेत्र समझाइए। ✓
- 9 राजनीतिक सविधान क्या है? क्या आप राजनीतिक निकाय के व्यवस्थापन के लिए उसे आवश्यक समझते हैं? ✓
- 10 यह कहना कहाँ तक उचित है कि आधुनिक राजनीतिक सविधानवाद की पृष्ठभूमि राष्ट्रीय है और उसकी वृत्ति लोकतंत्रीय है? ✓

अध्याय 2

सविधानी राज्य की उत्पत्ति और उसका विकास

- 1 यूनानी लोगो को ^{*Polis*} नगर-राज्य का विचार क्यों प्रिय था?
- 2 रोमन साम्राज्य किस अर्थ में एक विश्वराज्य था?
- 3 रोमन साम्राज्य के पतन और आधुनिक राज्य के उदय के बीच एक सक्रमण कालीन व्यवस्था के रूप में 'सामन्तवाद (फेडरलिज्म)' की विवेचना कीजिए।
- 4 पुनरुत्थान के पूर्व पश्चिमी योरोप में क्या साविधानिक प्रगति हो चुकी थी? पुनरुत्थान के राजनीतिक पहलुओं का कुछ वर्णन कीजिए।

- 5 'धम्ममुधार' के राजनीतिक परिणामों पर प्रकाश डालिए ।
- 6 राज्य की उत्पत्ति के सिद्धांत के रूप में सामाजिक सविदा के सिद्धांत की समीक्षा कीजिए ।
- 7 सविधानवाद के इतिहास में अमेरिका के स्वातन्त्र्य-युद्ध तथा फ्रेंच क्रांति का महत्व समझाइए ।
- 8 औद्योगिक क्रांति के राजनीतिक पहलुओं पर अपने विचार प्रकट कीजिए ।
- 9 योरोप में प्रथम विश्वयुद्ध का सर्वेधानिक विकास पर क्या प्रभाव पड़ा ?
- 10 द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद के काल में योरोप की सर्वेधानिक स्थिति पर प्रकाश डालिए ।

अध्याय 3

सविधानों का वर्गीकरण

- 1 अरस्तू ने अपने समय के राजनीतिक सविधानों का किस प्रकार वर्गीकरण किया था ? वह वर्गीकरण आज किन बातों में पुराना पड़ गया है ? ✓
- 2 सविधानों का आधुनिक परिस्थितियों के अनुकूल वर्गीकरण कीजिए । ✓
- 3 आधुनिक राज्यों के सम्बन्ध में युक्त 'एकात्मक' और 'संघीय' शब्दों की परिभाषा कीजिए । ✓
- 4 आधुनिक सविधानों में लिखित एवं अलिखित सविधानों को वर्गीकृत करने में क्या दोष है ?
- 5 सविधानों के सम्बन्ध में युक्त 'नम्य' और 'अनम्य' शब्दों का क्या तात्पर्य है ? ✓
- 6 आधुनिक राज्य में विधानमंडल के निर्माण के सम्बन्ध में निर्वाचन-यंत्र का क्या महत्व है ? ✓
- 7 'मताधिकार' तथा 'निर्वाचन-' से आप क्या समझते हैं ? संसदीय प्रतिनिधियों के निर्वाचन में वे क्या भाग लेते हैं ? ✓
- 8 आधुनिक राज्य में कितने प्रकार के द्वितीय सदन विद्यमान हैं ? प्रत्येक के उदाहरण दीजिए ।
- 9 'संसदीय' और 'असंसदीय' अथवा 'स्थायी' कार्यपालिका में क्या भेद है ?
- 10 'विधि के शासन' से आप क्या समझते हैं ? उन राज्यों की जिनमें इस प्रकार का शासन होता है, अन्य राज्यों की विधि व्यवस्थाओं से किस प्रकार भिन्न होती है ?

अध्याय 4

एकात्मक राज्य

- 1 'प्रभुत्व' से आप क्या समझते हैं ? आन्तरिक और बाह्य प्रभुत्व में अन्तर समझाइए ।
- 2 आधुनिक राज्य के विकास में समावन्तन (Integration) की दोनो प्रक्रियाएँ समझाइए ।
- 3 सत्ता की सर्वोच्चता की परिभाषा कीजिए । एकात्मक राज्य में यह सर्वोच्चता कहाँ तक विद्यमान रहती है ?
- 4 ग्रेट ब्रिटेन के एकात्मक राज्य के रूप में विकास पर प्रकाश डालिए ।
- 5 'ब्रिटेन के साम्राज्यवादी विकास में ब्रिटिश राज्य का एकात्मक रूप नष्ट नहीं हो सका है ।' इस उक्ति की पर्यायता प्रमाणित कीजिए ।
- 6 एकात्मक राज्य के उदाहरण के तौर पर दक्षिणी अफ्रीका के यूनियन (गणतन्त्र) की परीक्षा कीजिए ।
- 7 सन् 1931 के वेस्टमिन्स्टर स्टेट्यूट का महत्व समझाइए ।
- 8 फ्रांस को आधुनिक सत्ता में एकात्मक राज्य का पूर्णतम उदाहरण बताना कहाँ तक युक्तियुक्त है ?
- 9 इटली के एकीकरण के विकास का क्रम समझाइए और बताइए कि इटली एकात्मक राज्य की जगह सघीय राज्य भी कैसे बन सकता था ?
- 10 फ्रांस के चतुर्थ एवं प्रथम गणतन्त्र तथा इटली के गणतन्त्र में विकेन्द्रीकरण सिद्धान्त का कहाँ तक सिद्धान्त रखा गया है ?

अध्याय 5

सघराज्य

- 1 कॉन्फ़ेडरेशन और सघीय राज्य में क्या भेद है ?
- 2 "सघीय राज्य, राज्यों के अधिकारों का राष्ट्रीय एकता तथा शक्ति के साथ समन्वय करने वाला एक राजनीतिक उपाय है ।" इस परिभाषा की विवेचना कीजिए ।
- 3 यह कहना किस अर्थ में सत्य है कि सच्चे सघीय राज्य में प्रभुत्व का निवास संविधान में होता है ।
- 4 'अवशिष्ट शक्तियों' से क्या तात्पर्य है ? एक सघीय राज्य में सघीय तथा राज्यीय सरकारों के बीच शक्ति वितरण किस-किस प्रकार हो सकता है ?

- ✓ 5. अमरीका के संयुक्तराज्य की संघीय व्यवस्था समझाइए।
- ✓ 6. स्विट्जरलैंड में संघवाद के इतिहास पर प्रकाश डालिए और उसके वर्तमान रूप की संयुक्तराज्य के रूप से तुलना कीजिए।
7. आस्ट्रेलिया की कॉमनवेल्थ तथा कनाडा की डॉमिनियन की संघीय व्यवस्थाओं की समानताएँ तथा उनके भेद समझाइए।
- जर्मनी में संघवाद के इतिहास का वर्णन कीजिए। द्वितीय महायुद्ध के बाद के जर्मनी के संघीय गणतन्त्र में वेबर गणतन्त्र का संघीय संगठन कहाँ तथा स्थापित किया गया है।
9. सन् 1946 के संविधान के अधीन यूगोस्लाविया के लोकगणराज्य के विधान के संघीय तत्वों की सन् 1936 के संविधान के अधीन रूस के संविधान के संघीय तत्वों से तुलना कीजिए।
10. संघिन-अमरीका के कुछ राज्यों में संघवाद ■ अस्तित्व के क्या कारण हैं? वहाँ यह राजनीतिक स्थिरता उत्पन्न करने में कहाँ तक सफल हुआ है?

अध्याय 6

नम्य संविधान

1. दस्तावेजी संविधान से क्या आशय है? ऐसे संविधान का निर्माण करने का क्या प्रयोजन होता है? किस-किस ढंग से उसका निर्माण हो सकता है?
- ✓ 2. डी० डोकविल के इस कथन की कि "ब्रिटिश संविधान का कोई अस्तित्व नहीं है" समीक्षा कीजिए।
- ✓ 3. समाज में विधि का विकास किस प्रकार होता है? उसकी शक्ति की रिवाजों की शक्ति से तुलना कीजिए।
- ✓ 4. 'संविधान विधि' की परिभाषा कीजिए। यह दूसरे प्रकार की विधियों से किस प्रकार भिन्न होती है?
5. नम्य संविधान के मुख्य लक्षण समझाइए और बताइए कि वे आधुनिक संसार में इस प्रकार के किसी एक संविधान में किस प्रकार प्रकट हैं?
- ✓ 6. ब्रिटिश संविधान के विकास पर प्रकाश डालिए और उसके इतिहास के आधार पर समझाइए कि उसे नम्य कहना कहाँ तक उचित है?
- ✓ 7. "सन् 1911 के रूस अधिनियम के फलस्वरूप ब्रिटिश संविधान अशत लिखित संविधान बन गया है।" इसकी समीक्षा कीजिए।
8. यूनाइटेड किंगडम के वर्तमान संविधान की विधियों तथा उसकी प्रथाओं में भेद समझाइए।

9. ब्रिटिश राजनीतिक सत्त्याओं के सम्बन्ध में निम्नलिखित कथन की सत्यता प्रमाणित कीजिए — “उनका विशिष्ट स्थायित्व इस कारण है कि उनका विकास सूक्ष्म सिद्धान्तों की अपेक्षा अनुभव के आधार पर हुआ है।”

अध्याय 7

अनम्य सविधान

1. साविधानिक संशोधन से आप क्या समझते हैं ?¹
2. अनम्य सविधान की पहचान आप कैसे करेंगे ? अनम्य सविधान से उसका भेद कैसे बिना जाता है ? ✓
3. अनम्य सविधानों के संशोधन में काम आनेवाली पद्धतियों को सविस्तार समझाइए । ✓
4. चतुर्थ और पञ्चम फ्रेञ्च गणतन्त्रों के सविधानों की प्रत्यापना किन-किन परिस्थितियों में हुई ? उनमें से प्रत्येक की अनम्यता का वर्णन कीजिये ।
5. दक्षिणी अफ्रीका में सविधान की संशोधन-पद्धति की आधार की पद्धति से तुलना कीजिए ।
6. आस्ट्रेलिया और कनाडा के सविधान किस अर्थ में अनमनीय हैं ?
7. स्विट्स कॉन्फेडरेशन के सविधान में संशोधन-सम्बन्धी कौन-से मुख्य विशिष्ट लक्षण हैं ?
8. संयुक्तराज्य में साविधानिक संशोधनी का प्रस्ताव करने तथा उन्हें पारित करने की प्रक्रियाओं में अन्तर बताइए ।
9. संयुक्तराज्य का सविधान आस्ट्रेलिया के सविधान की अपेक्षा किस प्रकार अधिक अनम्य है ?
10. पूर्व बेल्ज गणतन्त्र के तथा जर्मनी के संघीय गणतन्त्र के सविधानों के संशोधन प्रक्रियाओं का वर्णन कीजिए और उनकी तुलना कीजिये ।

अध्याय 8

विधानमंडल

1. आधुनिक काल में राजनीतिक प्रजातन्त्र के विकास का वर्णन कीजिए ।
2. “अभी कुछ पहले तक पुरुष-प्रताधिकार सेंटिन-यूरोप की विशेषता थी ।” इस कथन की विवेचना कीजिए ।

x

- 3 ब्रिटन में राजनीतिक मताधिकार के इतिहास पर प्रकाश डालिए। आजकल क्या स्थिति है?
- 4 संयुक्तराज्य के सविधान के उन्नीसवें संशोधन का महत्व समझाइए।
- 5 निर्वाचन-क्षेत्र की परिभाषा कीजिए और बताइए कि आधुनिक राज्यों में उसके रूप किस प्रकार विभिन्न होते हैं?
- 6 आनुपातिक निर्वाचन के विचार का प्रादुर्भाव कैसे हुआ? उसके मुख्य लक्षण समझाइए।
- 7 किसी भी योरोपीय राज्य में, जहाँ उसका प्रयोग होता हो, आनुपातिक निर्वाचन कैसे क्रियान्वित होता है, समझाइए।
- 8 आनुपातिक निर्वाचन के पक्ष तथा विपक्ष में क्या तर्क दिए जाते हैं?
- 9 "समान मतदान सिद्धांत में ही गलत है।" जान स्टुअर्ट मिल की इस उक्ति पर विचार कीजिए।
10. ब्रिटिश निर्वाचन प्रणाली में किस प्रकार सुधार हो सकता है?

अध्याय 9

विधानमंडल (द्वितीय सदन)

- 1 आज के विश्व में द्विसदनी विधानमंडल का क्या महत्व है?
- 2 'यह कल्पना करना कि सत्ता महत्वपूर्ण विषयों में अपने-आपको निर्बल सत्ता द्वारा नियंत्रित होने देगी व्यर्थ है।' गोल्डविन स्मिथ की यह बात द्वितीय सदन के आधुनिक इतिहास को देखते हुए कहा तक युक्तिपूर्ण है?
- 3 ब्रिटिश हाउस ऑफ लॉर्ड्स के इतिहास की रूपरेखा प्रस्तुत कीजिए और उसकी वर्तमान शक्तियों की व्याख्या कीजिए।
- 4 कनाडा में नाम निर्देशित सिनेट का गठन किस प्रकार होता है?
- 5 स्पेन में सन 1876 के सविधान के अधीन भूल सिनेट के गठन के अध्ययन वा ब्रिटेन के निवासी के लिए क्या महत्व है?
- 6 दक्षिणी अफ्रीका के विधानमंडल में नाम निर्देशित सदस्यों की उपस्थिति का क्या महत्व है?
- 7 यह कथन कहा तक सच है कि विश्व के द्वितीय सदन में अमरीका की सिनेट सबसे अधिक शक्तिशाली है?
- 8 आस्ट्रेलिया और आयर की सिनेटों की रचना और शक्तियों की तुलना कीजिए।

- 9 द्वितीय सदन में (1) तृतीय गणतन्त्र और चतुर्थ गणतन्त्र के संविधानों की तुलना में पंचम गणतन्त्र के अधीन प्राप्त में, और (2) तृप्ततन्त्र और गणतन्त्र के अधीन इटली में जो परिवर्तन हुए हैं उनकी व्याख्या कीजिए।
- 10 सोवियत समाजवादी गणतन्त्र सघ में 1947 में संशोधित सन् 1936 के संविधान के अधीन राष्ट्र-परिषद् (Soviet of Nationalities) और युगो-स्लाविया में सन् 1946 के संविधान के अधीन राष्ट्र-परिषद् (Council of Nationalities) की रचना किस प्रकार होती है? उनके स्वरूप और कृत्यों की स्विट्जरलैंड की राज्य-परिषद् और जर्मनी के संघीय गणतन्त्र की राज्य परिषद् (Bundesrat) के स्वरूप और कृत्यों से तुलना कीजिए।

अध्याय 10

विधान मंडल [३]

- 1 अतीत में फ्रांस की आन्तरिक राजनीति में लोक निर्देश (Plebiscite) या जनमत सग्रह (Referendum) प्रणाली का प्रयोग किस प्रकार किया गया था? वैसे ही प्रयोजनों के लिये उसका आनकस क्या महत्व है?
- 2 प्रथम विश्वयुद्ध के अन्त में प्रेविसिड का प्रयोग किस प्रकार किया गया था और उसका क्या प्रभाव हुआ?
- 3 टिटलर में लोकतन्त्र का दुरुपयोग करते हुए और निरकुशतन्त्र की स्थापना के रूप में जनमत-सग्रह का शताब्दी के चतुर्थ दशक में किस प्रकार प्रयोग किया?
- 4 स्विट्जरलैंड में जनमत सग्रह किस प्रकार व्यवहार में लाया जाता है?
- 5 यूनाइटेड स्टेट्स में जनमत सग्रह का किस सीमा तक योग किया जाता है?
- 6 कतिपय स्व-शासी डॉमिनियनों में जनमत सग्रह के योग को देखते हुए ब्रिटेन में उसके योग की समावना पर विचार कीजिए।
- 7 उपनम क्या क्या उद्देश्य है और जिन राज्यों में इसको अपनाया है उनमें यह उद्देश्य कहा तक पूरा हुआ है?
- 8 आधुनिक लोकतन्त्रात्मक राज्यों में शासन के तीनों विभागों में त्याह्वान प्रणाली को लागू करने से क्या लाभ या हानियाँ होती?
- 9 जनमत सग्रह और उपनम का सांविधानिक संशोधनों के संबंध में योग करने से और साधारण विधियों के सम्बन्ध में योग करने से क्या लाभ हो सकते हैं? उनकी तुलना कीजिए।

- 10 यह कहा तक सच है कि प्रत्यक्ष लोक-साधन यक्तियों के साथ नाममात्र हैं न कि वास्तविक ?

अध्याय 11

संसदीय कार्यपालिका

- 1 'प्रत्येक स्वतंत्र समुदाय में महान सर्वोपरि शक्ति'। आधुनिक राज्य में कार्यपालिका की तुलना में विधान मंडल के सम्बन्ध में उस उक्ति की विवेचना कीजिये।
- 2 बरानुगत अथवा नियोजित किसी भी प्रकार की नाममात्र और वास्तविक कार्यपालिकाओं का अन्तर समझाइए।
- 3 'शक्तियों के पृथक्करण' के सिद्धान्त की विवेचना कीजिए। आधुनिक राज्यों में कार्यपालिका के विकास पर उसका क्या प्रभाव पड़ा ?
- 4 संसदीय कार्यपालिका के मुख्य लक्षण क्या हैं ?
- 5 ब्रिटेन में मंत्रिमंडल (केबिनेट) प्रणाली के इतिहास की रूपरेखा प्रस्तुत कीजिए।
- 6 ब्रिटेन के वर्तमान मंत्रिमंडलीय शासन के मुख्य लक्षण का संक्षेप में वर्णन कीजिए।
- 7 मंत्रिमंडलीय शासन के सिद्धान्त को ब्रिटेन की स्वरासी डामिनियनों पर लागू करने का महत्व समझाइए।
- 8 फ्रांस के धतुर्घ गणतंत्र की तुलना में पंचम गणतंत्र की कार्यपालिका-प्रणाली में मंत्रिमंडल का क्या महत्व है ?
- 9 इटली के नए गणतंत्र में मुसोलिनी के अधिनायकत्व में पूर्व की मंत्रिमंडलीय प्रणाली को कहा तक धुन स्थापित किया गया है ?
- 10 जिन राज्यों में प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् मंत्रिमंडलीय प्रणाली को अपनाया, उनमें ॥ कुछ के उदाहरण दीजिए और यह बताइए कि इस संबंध में उनमें द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् क्या हुआ है।

अध्याय 12

अ—संसदीय या स्थायी कार्यपालिका

- 1 "स्थायी कार्यपालिका की प्रवृत्ति लोकतंत्रीय अथवा निरंकुरा, किसी भी प्रकार की हो सकती है।" व्याख्या कीजिए।

2. समुक्त राज्य के संविधान ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो प्रणाली प्रारम्भ में निर्धारित की थी, उसमें व्यावहारिक रूप में रुढ़ि और प्रथा में क्या परिवर्तन कर दिए हैं ?
3. समुक्तराज्य के राष्ट्रपति की शक्तियाँ बताइए। वह किस अर्थ में वास्तविक कार्यकारी है ?
4. "अमरीका का राष्ट्रपति यदि चाहे तो कांग्रेस के मत के विरुद्ध भी जा सकता है।" इस कथन को स्पष्टता कीजिए।
5. विधीन कार्यपालिका शक्ति का क्या तात्पर्य है ? समझाइए कि यह कार्य किसी आधुनिक राज्य की अपेक्षा स्विट्जरलैंड में किस प्रकार अधिक सफल हुआ है।
6. आधुनिक राज्यों की कार्यपालिकाओं में स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका किस माने में अद्वितीय है ?
7. 1923 के अन्त तक के संविधान के अधीन तुर्की गणतन्त्र के राष्ट्रपति की शक्तियों की 1961 के संविधान के अधीन शक्तियों से तुलना कीजिये।
8. ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल-शासन की अमरीका के राष्ट्रपति शासन से तुलना कीजिए।
9. फासिस्ट और नाज़ी अधिनायकतन्त्रों ने किन अर्थों में स्थायी कार्यपालिका की स्थापना की ?
10. संसदीय और अ-संसदीय, इनमें से किस प्रकार की कार्यपालिका को आप लोकप्रभुता के अधिक अनुकूल समझते हैं ?

अध्याय 13

न्यायपालिका

1. "शक्तियों के पृथक्करण का तात्पर्य शक्तियों का समान समुत्पन्न नहीं।" शासन के न्यायिक विभाग को अन्य दो विभागों से तुलना करते हुए उचित कथन की विवेचना कीजिए।
2. यह नियम क्यों अच्छा समझा जाता है कि न्यायाधीश अपने पर पर तब तक रह सकते हैं जब तक कि वे 'सदाचारी' रहते हैं ?
3. "न्यायाधीश विधि-निर्माण करते हैं और उन्हें करना ही चाहिए।" यह उक्ति आग्न-सेकसन राज्यों पर कहा तक लागू होती है ?
4. सामान्य एकात्मक राज्य और सामान्य संघीय राज्य की न्यायपालिकाओं की शक्तियों की तुलना कीजिए।

'Rule of law'

5. 'विधि के शासन' का क्या अर्थ है ? ब्रिटेन, स्व-शासी डॉमिनियनो और संयुक्तराज्य में इसके प्रवर्तन पर प्रकाश डालिए ।
6. "सविधान के अधीन उत्पन्न होनेवाले सभी विधि तथा न्याय संबंधी मामलों में न्यायिक शक्ति लागू होगी ।" संयुक्तराष्ट्र के सविधान के इन शब्दों का क्या महत्व है ?
7. 'प्रशासनिक विधि' पद को परिभाषा कीजिए और उसके प्रवर्तन पर प्रकाश डालिए ।
8. क्या कारण है कि ब्रिटेन में प्रशासनिक विधि को लागू करने के प्रयत्न सदा असफल रहे जब कि फ्रांस में यह प्रणाली अब भी विद्यमान है ?
9. आधुनिक सामाजिक विधान की आवश्यकता के कारण आगल-सेक्सन विधि-प्रणाली में प्रशासनिक विधि के तत्वों के समाविष्ट होने की सम्भावना किस प्रकार पैदा हो रही है ?
10. 'विधि के शासन' और 'प्रशासनिक विधि' के गुण-दोषों की तुलना कीजिए ।

अध्याय १४

उदीयमान राष्ट्रीयता

1. मध्यपूर्व की राजनीतिक स्थिति पर दोनों विश्वयुद्धों के सम्मिलित परिणामों का वर्णन कीजिये । आज उस प्रदेश के राज्यों के लिये शासन की पारचात्य साविधानिक प्रणालियाँ कहाँ तक उपयुक्त हैं ?
2. मिस्र पर पूर्ववर्ती ब्रिटिश संरक्षण के स्वरूप की विवेचना कीजिये और ब्रिटिश परावर्तन के बाद उस देश की साविधानिक घटनाओं का वर्णन कीजिये ।
3. इजरेल के गणराज्य के उदय और उसके सविधान का कुछ वर्णन कीजिये और बाद की घटनाओं के प्रकाश में, बतलाइये कि पेलेस्टाइन में 'यहूदी राष्ट्रभूमि' स्थापित करने का 1917 का निर्णय कहाँ तक बुद्धिमत्ता पूर्ण था ।
4. एशिया और अफ्रीका में राष्ट्रीयतावाद के उदय और इन महाद्वीपों से साम्राज्यिक परिवर्तन के सम्मिलित परिणामों की औपनिवेशिक प्रान्ति कहना कहाँ तक उचित है ।
5. सन् 1919 और 1935 के अधिनियमों के अनुसार स्वशासन की कितनी-कितनी मात्रा भारतवर्ष को प्रदान की गई ? भारतवर्ष और पाकिस्तान के गणराज्यों को किन साविधानिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है ?

- 6 मलाया में ब्रिटेन की, इण्डो-चीन में फ्रान्स की तथा इण्डोनेशिया में डच लोगों की पूर्ववर्ती साम्राज्यिक स्थिति की तुलना कीजिये। प्रत्येक प्रदेश पर योरोपियन उपनिवेशी सत्ताओं के परावर्तन के क्या राजनीतिक परिणाम हुए ?
- 7 उन कदमों का वर्णन कीजिये जिनके द्वारा ब्रिटेन अब तक अफ्रीका से हटा है और उन पूर्ववर्ती ब्रिटिश औपनिवेशिक प्रदेशों की जो स्वतंत्र हो गये हैं या होने वाले हैं, सांविधानिक स्थिति का संक्षेप में वर्णन कीजिये।
- 8 अल्जीरिया में फ्रान्स के और कांगो में बेल्जियम के उपनिवेशी पद्धतियों की तुलना कीजिये। प्रत्येक अवस्था में बताइये कि उन देशों में अपनी साम्राज्यिक जिम्मेदारी किस स्थिति में छोड़ी और उसके क्या परिणाम हुए।
- 9 वेस्टइण्डीज की स्थापना के पहले के सांविधानिक विवाद का संक्षिप्त विवरण दीजिये। वह क्यों असफल रहा ?
- 10 राजनीतिक दृष्टि से अविकसित लोगों में स्वशासन के विकास के साधन के रूप में संयुक्त राष्ट्र का न्यासित्व सिद्धान्त राष्ट्र संधि की प्रादेश पद्धति से किन बातों में प्रगतिशील है ?

अध्याय 15

राज्य का आर्थिक संगठन

1. इस कथन की व्याख्या कीजिए कि 'राजनीतिक लोकतंत्र अपने-आपमें निरर्थक है।'
 2. आधुनिक समष्टिवाद के विकास पर प्रकाश डालिए और उन परिस्थितियों का वर्णन कीजिए जिनमें उसने धीरे धीरे अहस्तक्षेप की नीति का स्थान ग्रहण किया।
 3. आधुनिक राज्य में द्वितीय सदनों की आर्थिक हितों का प्रतिनिधित्व करने के योग्य किस प्रकार बनाया जा सकता है ?
 4. जर्मनी के सन 1919 के संविधान में आर्थिक परिषदों की स्थापना के प्रस्तावों पर प्रकाश डालिए और आयरिश स्वतंत्र राज्य के और फ्रांस के चतुर्थ एवं पंचम गणतंत्रों के संविधानों में इस प्रकार के दिए गए प्रस्तावों से उनकी तुलना कीजिए।
- यह कहना कहा तक सच है कि रूसी क्रांति ने आर्थिक लोकतंत्र की उप-संस्था कर ली है ?

- 6 "राज्य-समाजवाद और तथादिपण्यवाद के बीच का कोई भाग नहीं है।" राजनीतिक ससद् के समक्ष शक्तिवाली एक अयोग्य-ससद् की स्थापना के लिए प्रस्तुत प्रस्तावों के प्रसंग में उक्त कथन पर प्रकाश डालिए।
 - 7 मुसोलिनी द्वारा परिष्कृत नियम-राज्य की योजना की व्याख्या कीजिए और यह बसाइए कि लोकतन्त्रवादियों को उसमें क्या शिक्षा मिल सकती है ? 4
 - 8 पुर्तगाल में सालज़ार की स्थिति और उसकी नियम प्रणाली पर प्रकाश डालिए। *
- यदि आप यह समझते हैं कि आज के अधिस्तर सविधानी राज्यों में प्रचलित प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्र प्रणाली के स्थान पर व्यावहारिक निर्वाचन-क्षेत्र प्रणाली को लागू करना समझ है ?
- 10 उन परिस्थितियों का वर्णन कीजिये जिनमें यूरोपीय आर्थिक मंडल का निर्माण हुआ। उसके संगठन का वर्णन कीजिये और उस सघ के सामान्य परिणामों की विवेचना कीजिये जिससे उससे प्रभुभाव हो सकता है।

अध्याम 16

संयुक्त राष्ट्र का चार्टर

- 1 सन् 1914 से पूर्व अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के समुदाय के वि० प्रस्तुत योजना के इतिहास पर प्रकाश डालिए।
- 2 प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् स्थापित राष्ट्रमण्डल के अवयवों के गठन और कृत्यों की व्याख्या कीजिए।
- 3 राष्ट्रमण्डल की असफलता के कारण बताइए।
- 4 संयुक्तराष्ट्रसंघ के अवयवों के स्वरूप और कृत्यों पर प्रकाश डालिए।
- 5 जिन परिस्थितियों में संयुक्त राष्ट्र का चार्टर लिखा गया था उनकी उन परिस्थितियों से तुलना कीजिए जिनमें राष्ट्रसंघ की प्रसविदा संघार की गई थी और राष्ट्रसंघ के मुकाबले में संयुक्त राष्ट्रों के अधिक सफल होने की संभावना पर प्रकाश डालिए।
- 6 संयुक्तराष्ट्र संगठन अटलांटिक चार्टर में निर्धारित सिद्धान्तों के परिपालन के लिए समुचित साधनों का निर्माण करने में कहा तक सफल हुआ है ?
- 7 यह कहना कहा तक ठीक है कि राष्ट्रसंघ की प्रसविदा की अपेक्षा संयुक्त राष्ट्र का चार्टर एक अधिक मानवीय दस्तावेज है ?
- 8 संयुक्त राष्ट्र की सुरक्षा परिषद् की शक्तियां राष्ट्रसंघ की परिषद् की शक्तियों से किन अर्थों में बड़ी हैं ?

- 9 अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय का क्या महत्व है और स्थायी शान्ति की स्थापना में यह क्या भाग ले सकता है ?
- 10 "यदि समुक्तराष्ट्रसंघ के राजनीतिक अग्रगण्य और सशस्त्र बल से हम यह सीख सकने हैं कि मृत्यु से किस प्रकार बचा जा सकता है, तो समुक्तराष्ट्र के शिक्षा, विज्ञान एवं सस्त्रुनि संगठन से हम यह सीख सकने हैं कि जीवित किस प्रकार रहा जा सकता है ?" विश्व नागरिकता के विनाश के लिए भूत पाठ के रूप में उक्त वाक्य की विवेचना कीजिए ।

अध्याय 17

संविधानवाद का भविष्य

- 1 'प्रमुखता अभिभाष्य है,' इस कथन की व्याख्या कीजिए ।
- 2 ब्रिटेन के संविधान के सुधार के लिए अन्तरण या द्विकेंद्रीकरण की योजना का क्या तक उपयोग किया जा सकता है ? ✓
- 3 आधुनिक संविधानिक राज्य को उसने आर्थिक लाभ की दृष्टि से किस प्रकार सही रूप दिया जा सकता है ?
- 4 अरस्तू के इस सिद्धान्त के प्रथम में कि मनुष्य स्वभाव से राजनीतिक प्राणी है, आधुनिक लोकतन्त्रीय विकास की विवेचना कीजिए । ✓
- 5 "स्वतन्त्रता और समता परस्पर विरोधी हैं," इस सूत्र के संविधानिक राज्य के भविष्य पर प्रभाव का विवेचना कीजिए ।
- 6 रूसों का कहना था कि मनुष्य जन्म से स्वतन्त्र है किन्तु सर्वत्र जज्जो से जकड़ा हुआ है । यदि यह सच है तो इन जज्जो को सहन करने योग्य बनाने के लिए राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक संविधानवाद क्या कर सकता है ?
- 7 "शासन की प्रत्येक नई योजना मानव के राजनीतिक साधन की अनुपम अभिवृद्धि है ।" राजनीतिक संविधानवादियों के लिए एक आदर्श वाक्य के रूप में इस कथन की विवेचना कीजिए ।
- 8 अरस्तू के कथनानुसार राज्य, का अस्तित्व जीवन का समग्र बनाने के लिए ही नहीं बल्कि जीवन को सुन्दर बनाने के लिए है । आधुनिक राष्ट्रीय लोकतन्त्रात्मक राज्य के बारे में यह बात कहा तक सच है ?
- 9 क्या आप राष्ट्रवाद को विश्व राजनीतिक संगठन की किसी भी वास्तविक योजना का अनिवार्य आधार समझते हैं ?
10. राष्ट्रीय अधिकारों का ध्यान रखते हुए विश्वराज्य की स्थापना के साधन के रूप में राष्ट्रीय योजना पर प्रकाश डालिए ।